

**EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO FRENTE A LAS INFRACCIONES A LAS NORMAS DE
TRANSPORTE TERRESTRE EN COLOMBIA. (ESTUDIO A PARTIR DE LA
LEGISLACIÓN, LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO)**

ADRIÁN MAURICIO DEL HIERRO REGALADO

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN EN CONVENIO CON LA UNIVERSIDAD -
CESMAG
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORÁNEO
COHORTE VII
SAN JUAN DE PASTO
2020

**EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO FRENTE A LAS INFRACCIONES A LAS NORMAS DE
TRANSPORTE TERRESTRE EN COLOMBIA. (ESTUDIO A PARTIR DE LA
LEGISLACIÓN, LA DOCTRINA, Y JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO)**

Investigador

ADRIÁN MAURICIO DEL HIERRO REGALADO

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de Magister

Asesores:

DR. DIMARO AGUDELO

DR. LUIS ORLANDO TORO

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN EN CONVENIO CON LA UNIVERSIDAD -
CESMAG

MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORÁNEO

COHORTE VII

SAN JUAN DE PASTO

2020

CONTENIDO

	Pág.
1. TÍTULO.....	10
2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA	11
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
4. FORMULACION DEL PROBLEMA	20
5. MARCO TEÓRICO.....	20
INTRODUCCIÓN	20
CAPÍTULO I.	22
5.1 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN COLOMBIA.....	22
5.1.1 Régimen Administrativo Sancionador	22
5.1.2 Potestad Sancionadora de la Administración.....	25
5.1.3 Breve Reseña Histórica de Derecho Sancionador	29
5.1.4 Aproximación al Concepto de Proceso Administrativo Sancionador....	36
5.1.5 Características del Proceso Administrativo Sancionador.....	37
5.1.6 Algunos procesos identificados y estudiados en concreto, por su relacionamiento con el problema de investigación son:.....	43
5.1.6.1 El proceso sancionatorio general del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (ley 1437 de 2011).	43
5.1.6.2 El Proceso Disciplinario.	45
5.1.6.3 El Proceso Policivo.	51
5.1.6.4 El Proceso de Tránsito.	57

CAPITULO II.	69
5.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA LEGISLACIÓN Y LA DOCTRINA	69
5.2.1 El Transporte en Colombia	69
5.2.1.1 El Transporte en Colombia como Servicio Público	72
5.2.2 Desarrollo Legislativo.....	74
5.2.2.1 Régimen normativo de transporte en Colombia anterior a la Constitución de 1991.	74
5.2.2.2 Principios del derecho administrativo sancionatorio de Transporte en Colombia	75
5.2.2.3 Ley 105 de 1993 frente al Derecho Sancionatorio en el Transporte Terrestre.....	82
5.2.2.4 Ley 336 de 1996 frente al Derecho Sancionatorio en el Transporte Terrestre en Colombia.....	84
5.2.2.5 El Derecho Sancionatorio en el Transporte Terrestre en Colombia desde el Decreto 3366 de 2003.....	89
5.2.2.6 Derecho Sancionatorio desde la Ley 1437 de 2011.	97
5.2.3 Derecho Sancionatorio en el Transporte desde la Doctrina.....	102
CAPITULO III.	114
5.3 ANÁLISIS DEL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO.....	114
5.3.1 Importancia de la Jurisprudencia en Colombia	114
5.3.2 Diferencias entre Precedente y Jurisprudencia.....	116
5.3.3 Doctrina Legal.....	117
5.3.4 Doctrina Legal más Probable.....	119
5.3.5 Doctrina Probable	119

5.4 EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN COLOMBIA DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	124
5.4.1 El respeto al debido proceso frente a las infracciones en las normas de transporte terrestre.	126
5.4.2 Legalidad en el Derecho Sancionatorio de Transporte Terrestre.....	131
5.4.3 Tipicidad en el Derecho Sancionatorio de Transporte Terrestre.....	136
5.4.4 Aplicación de la reserva de ley en el derecho sancionatorio de transporte.....	140
5.5 EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO	145
5.5.1 Subregla de legalidad en el derecho sancionatorio de transporte.	147
5.5.1.2 Vacío Legislativo en el Derecho Sancionatorio de Transporte ...	150
5.5.2 Subregla de la Facultad Reglamentaria	152
5.5.3 Subregla de reserva de Ley	154
5.5.4 Subregla de Tipicidad	158
5.5.5 Subregla de Flexibilización normativa.....	162
5.6 SANCIONES POSTERIORES A LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL RÉGIMEN DE SANCIONES POR INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRANSPORTE TERRESTRE.	164
6. OBJETIVOS	172
6.1 OBJETIVO GENERAL	172
6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	172
7. PROPÓSITO	173

8. HIPÓTESIS	174
9. METODOLOGÍA.....	175
9.1 TIPO DE ESTUDIO	175
9.2 POBLACIÓN	176
9.3 DISEÑO DE PLAN DE DATOS	176
9.3.1 Gestión del dato.....	176
9.3.2 Obtención del Dato	177
9.3.3 Recolección del Dato.....	177
9.3.4 Procesamiento Del Dato	177
9.4 CONTROL DE SESGOS.....	178
9.4.1 Sesgo de Información	178
9.4.2 Sesgo de Confusión.....	178
9.4.3 Sesgo de Selección	178
10. PLAN DE ANÁLISIS	179
10.1 CUADRO PLAN DE ANÁLISIS	179
11. RESULTADOS	180
11.1 ESTUDIO DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN COLOMBIA	180
11.2 DESCRIPCIÓN DEL DERECHO SANCIONATORIO EN COLOMBIA EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE, DESDE LA LEGISLACIÓN, Y LA DOCTRINA.....	180

11.3 ANÁLISIS AL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO	182
12. CONCLUSIONES.....	184
13. RECOMENDACIONES	190
14. ÉTICA.....	193
BIBLIOGRAFÍA	194

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Estructura de régimen contravencional de tránsito	62
Tabla 2. Diferencias en el proceso de tránsito y transporte.	96
Tabla 3. Legislación del derecho sancionatorio de transporte	101
Tabla 4. Sentencias Corte Constitucional – Debido proceso frente a infracciones de transporte	130
Tabla 5. Sentencias Corte Constitucional – Principio de legalidad frente al derecho sancionatorio de transporte	135
Tabla 6. Sentencias Corte Constitucional. Principio de tipicidad en el derecho sancionatorio de transporte	139
Tabla 7. Sentencias Corte Constitucional – Aplicación de la reserva de Ley en el Derecho sancionatorio de transporte.....	144
Tabla 8. Multas y sanciones según Ley 336 de 1996 y Decreto 3366 de 2003 .	161
Tabla 9. Sentencias Consejo de Estado – Debido proceso en derecho de transporte	170

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Características del proceso administrativo sancionatorio en general.....	41
Figura 2. Procedimiento de transporte	87

1. TÍTULO

**EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO FRENTE A LAS INFRACCIONES A LAS NORMAS DE
TRANSPORTE TERRESTRE EN COLOMBIA. (ESTUDIO A PARTIR DE LA
LEGISLACIÓN, LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO)**

2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El concepto de transporte, se encuentra definido en el artículo 2 de la ley 769 de 2002 como: el traslado de personas, animales o cosas de un punto a otro a través de un medio físico, a diferencia del tránsito que se define como la movilización de personas, animales o vehículos por una vía pública o privada abierta al público¹.

De ahí que las relaciones, desde el origen de los primeros núcleos sociales humanos, la libertad de movimiento y el flujo continuo de personas y materiales exponen al hombre a nuevas ideas y nuevos paradigmas. Es decir, el transporte cambió a la sociedad por completo, los animales en un principio y luego los automotores impulsaron el apogeo de la civilización.

Habrá que retroceder en el tiempo para conocer la historia del transporte y de esta forma entender cómo este transformó la forma de ver el mundo. En efecto, La revolución industrial colombiana comenzó con la introducción del ferrocarril hacia finales del siglo XIX.

La obra del ferrocarril fue sin duda una de las empresas más importantes en términos de infraestructura que se construyó y operó en Colombia durante el siglo XIX. Aunque las condiciones de las diferentes concesiones fueron desventajosas para Colombia, en todo caso tuvieron un significativo impacto fiscal para el gobierno, que dadas sus condiciones financieras difícilmente hubiera podido construirlo por cuenta propia².

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 769 de 2002, de 6 de agosto. Código Nacional de Tránsito Terrestre. D. O. 44.893

² CORREA RESTREPO, Juan Santiago. Ferrocarriles y soberanía: el ferrocarril de Panamá, 1850-1903. América Latina en la historia económica. ciudad de panamá. Vol. 22, N°. 2 (mayo-agosto, 2015), 2015, págs. 28-49.

De cualquier modo, en Colombia la construcción de la nascente vía ferroviaria y la llegada del primer ferrocarril revolucionó la vida de las personas que habitaban este espacio de territorio.

En ese orden de ideas, se dio pasó a los primeros automóviles después de la llamada “guerra de los mil días” a finales del siglo XIX. Aunque el ferrocarril ya estaba funcionando las vías de comunicación eran fundamentalmente utilizadas para transportar mercancías en animales de carga. Fue hasta 1916 que el presidente José Vicente Concha dio prioridad a la construcción de vías, entre las principales ciudades, puentes sobre los ríos e infraestructura en los principales puertos marítimos. A mediados del siglo XX gracias a la bonanza del auge en las exportaciones de café se importan los primeros camiones de carga para trasportar este producto en primera instancia³. El crecimiento de la red vial del país fue exponencial para la quinta década del siglo XX, fue así como Colombia contaba con una amplia flota de transporte automotriz esto ocasionó que el ferrocarril principal medio de carga entrara en declive. Cabe recalcar, el automóvil era un símbolo de prestigio exclusivo para las elites, pero en los años 60 y 70’s pasa a la clase media y luego gracias a la masificación del crédito y la reducción de los precios, el automóvil se convierte un bien que cualquier persona puede poseer.

Ahora bien, el sector de transporte es muy importante para el desarrollo de la economía y debe ser intervenido por parte del Estado, es decir regular las relaciones que existen entre las empresas que prestan el servicio y los usuarios, esto siempre fue una preocupación para la administración, de ahí que se promulgo la ley 105 de 1993, mediante la cual se adoptan las disposiciones básicas sobre el transporte, en esta norma se define al transporte como:

³ SALAZAR MONTOYA, Jaime. Ensayos sobre el desarrollo del transporte de carga en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013, pp. 5-19

La industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica⁴.

La precitada ley, se visualizó como un propósito nacional, pues recibió el respaldo de las diferentes fuerzas sociales, buscaba darle una serie de garantías al sector del transporte, que cumple un papel determinante en los costos para los diferentes bienes y servicios que se comercializan en el mercado, subdividiéndose tanto en transporte de carga, que representa el transporte de mercancías, insumos, materia prima, productos agrícolas, y alimentos; y por otro lado, en el ámbito urbano, el transporte de pasajeros, que juega igualmente un papel trascendental.

Ahora bien, en la ley 105 de 1993, en los Capítulos III y IV, si bien se menciona la reglamentación del transporte, pero el desarrollo del mismo es mínimo, puesto que establece que la regulación sobre transporte, es una atribución del Ministerio de Transporte y los entes territoriales como Alcaldías y Gobernaciones. De igual manera se hace referencia que el control de tránsito, debe ejercerse por parte de la policía Nacional de transporte por carreteras, pero no establece las reglas para esta regulación ni el procedimiento que se debe seguir.

Continuando con el trámite legislativo se promulga la Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte, en su artículo 5⁵, precisa que el transporte tiene un carácter de servicio público esencial bajo la regulación del

⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 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". Diciembre 30 de 1993. Diario Oficial No 41.158

⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 336 de 1996. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=346>. Diciembre 20 de 1996, Diario Oficial No. 42.498

Estado, con la posibilidad que la operación se realice a través de empresas privadas las que deben observar que al ser un servicio público esencial prima 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. No obstante, Colombia ha cambiado paulatinamente desde la implementación de esta ley, en el desarrollo de códigos modernos, que se encuentran en consonancia con las nuevas exigencias de un mundo globalizado, parece ser, la nueva tendencia del país en los últimos 15 años. Verbi gracia, el Código general del proceso que remplazó al código de procedimiento civil, la ley 1437 de 2011 la cual reformó el anterior código de procedimiento administrativo, para de esta manera establecer una norma más afable con los avatares de la vida contemporánea, pero no ha ocurrido lo propio con el derecho sancionatorio de transporte terrestre en Colombia.

Ahora bien, existe una correspondencia muy estrecha entre el denominado Estado sancionador y su relación con la actividad administrativa, “Al respecto se puede indicar que el Estado, por medio de la potestad administrativa sancionadora, busca en la sanción correctiva y disciplinaria la represión de las acciones u omisiones antijurídicas que afectan el interés general. De ahí que esta facultad sea un complemento para asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas”⁶. Así mismo, la reciprocidad entre norma y su representación o impacto en la sociedad, es lo que legitima su cumplimiento o desacato.

En las normas de transporte en Colombia, como lo es la ley 105 de 1993 y en la Ley 336 de 1996 se han señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, pero tal como se analizó no se han tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables, teniendo en cuenta esta situación debe existir un régimen de procedimiento del

⁶ CÁRDENAS HERNÁNDEZ, Carlos Alfonso. Proceso administrativo sancionatorio del Servicio de Transporte Terrestre Automotor Especial [en línea]. ed. Colombia: 2012. Disponible en Internet: Base de datos Revista Derecho y Realidad, http://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5184/4217.

transporte que sea acorde con los principios propios del derecho procesal como son el derecho de igualdad, imparcialidad, legalidad, defensa, contradicción, Juez natural, dignidad humana, reserva legal, proporcionalidad, pues de lo contrario se estaría afectando el debido proceso, establecido en el artículo 29 de la Constitución Nacional⁷.

⁷ COLOMBIA. Constitución Política. Artículo 29. Gaceta Constitucional. Bogotá D.C.: El Ministerio, (20, julio, 1991). No. 116.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El transporte es considerado un servicio público inherente a las funciones propias del Estado, y cumple fines tan trascendentales para el desarrollo del país, pues constituye el traslado de un punto a otro, tanto de las personas como de las mercancías, de ahí que el derecho sancionatorio en ésta área, busque garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración y cumplir los cometidos estatales, vigilando el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados en la constitución y la Ley⁸.

Es así, como se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico mediante la imposición de una sanción, que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias a éste. En esencia, se trata de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas, tal es el caso, la Superintendencia de Puertos y Transportes, autoridades que operan ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún, a las mismas instituciones⁹.

Ahora bien, es necesario preguntarse si en el momento, existe un régimen procesal de derecho de transporte, toda vez que en el momento se encuentra vigente la ley 105 de 1993¹⁰, por medio de la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, y sobre el tema puntal de investigación, como es el régimen sancionatorio de transporte es realmente poco el avance, puesto que en el Capítulo III se menciona la regulación del transporte, pero el desarrollo del mismo es mínimo,

⁸COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 de 2010, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-401 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 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”. Diciembre 30 de 1993. Diario Oficial No. 41.158

puesto que este capítulo se compone de los artículos 5, 6, 7, 8, en los que se menciona que la regulación sobre transporte, es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales. De igual manera que el control de tránsito, corresponde a la Policía de Tránsito quien debe velar por el cumplimiento del régimen normativo y por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas, sin embargo, no establece las reglas para esta regulación ni el procedimiento que se debe seguir frente a su transgresión.

En el mismo sentido, en el Capítulo IV, de la norma en referencia, denominado Sanciones, en su artículo 9, si bien, existe un avance al establecer los sujetos que pueden ser objeto de sanciones administrativas, y unas sanciones de manera general como amonestaación¹¹, como se verá más adelante puede existir una vulneración al principio de legalidad al no establecer las conductas sancionables.

Continuando con el desarrollo legislativo se promulga la ley 336 de 1996, la que es de mucha importancia, puesto que mediante esta norma se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, norma que establece las Sanciones y Procedimientos, en

¹¹ Ver Ley 105 de 1993. Artículo Artículo 9º.- Sujetos de las sanciones. Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte. Podrán ser sujetos de sanción:

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

Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:

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

sus artículos 44, 45, y en especial el artículo 46¹², que establece una serie de sanciones a imponer a los administrados por conductas contrarias al ordenamiento jurídico y que se describen a continuación: amonestación; multas que, en el transporte terrestre, equivale de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes; suspensión de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte; cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte y la inmovilización o retención de los equipos destinados al transporte. Conforme a lo descrito, se denota la intención del legislador de buscar desestimular las contravenciones, verbigracia, que las tarifas que se cobran por la prestación del servicio tengan un límite, mediante el cual las empresas de transporte legalmente constituidas presten un servicio eficiente tanto en el transporte de pasajeros, como en el transporte de carga; y qué decir, de las condiciones de seguridad, “entendida como el eje principal de la actividad transportadora¹³”, puesto que, en el ejercicio de

¹² COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 336 de 1996. Artículo 46.-Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

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

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

Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;

Transporte fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;

Transporte marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;

Transporte férreo: de uno (1) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y

Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Nota: El literal e) del presente artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-490 de octubre 2 de 1997, con la advertencia de que, dentro de la escala prevista, las sanciones deberán ser razonables y proporcionales a la gravedad de la infracción”

¹³ COLOMBCORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-033 de 2014, M. P. Dr Nilson Pinilla Pinilla

la actividad transportadora está envuelto el bien jurídico más importante para los actores viales como lo es la vida, entre otras.

De ahí que, exista una advertencia de sanciones drásticas que buscan la prevención general y, sanciones a casos en particular que deben ser ejercidas por las autoridades competentes como la Superintendencia de Puertos y Transportes, y los organismos de tránsito. Pero las sanciones deben tener un límite establecido en principios de rango constitucional, como el debido proceso establecido en el Artículo 29 de la Constitución Nacional, y deben establecerse previamente por parte del legislador, las conductas que serán objeto de sanción, tema que fue objeto de análisis en la investigación tal como se indica a continuación.

Teniendo como referencia lo antes expuesto, se hizo necesario realizar un estudio sobre el tema desde la perspectiva del derecho procesal, para indagar por el tratamiento a aplicar frente a los procesos por infracciones a las normas de Transporte Público, y analizar si se respeta la garantía al debido proceso en el régimen sancionatorio frente a las infracciones a las normas de transporte en Colombia, para esto se propone realizar un análisis desde la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

4. FORMULACION DEL PROBLEMA

La pregunta inicialmente formulada fue: ¿Cómo se garantiza el debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio frente a las infracciones de las normas transporte terrestre en Colombia, a partir del análisis de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado?.

5. MARCO TEÓRICO

INTRODUCCIÓN

El estudio, se desarrolla en tres capítulos temáticos con plena coherencia desde los objetivos específicos trazados en la propuesta de investigación: En el primer capítulo se estudia el régimen administrativo sancionatorio en Colombia, con énfasis en sus características, desde este cauce se realizan acercamientos a diferentes tipos de procesos sancionatorios como son el disciplinario, el de Policía, y el de tránsito, con el propósito de identificar su connotación sustancial y estructuras procesales, reforzando el contexto de derechos y garantías por cada tipología procesal, con armonización al tema central de la investigación.

En el segundo capítulo se realiza la descripción del régimen sancionatorio en materia de transporte terrestre en Colombia de forma precisa y específica, tomando como soporte la legislación y la doctrina, mismo que se desarrolla desde la revisión de la ley 105 de 1993 y la ley 336 de 1996, esta última conocida como Estatuto marco de transporte y de sus decretos reglamentarios. Para el caso de la doctrina se acude a la visión de importantes doctrinantes en la materia, desde la cual se permite observar la estructura del proceso y sus garantías al debido proceso, desde una cosmovisión diferente en cuanto al reforzamiento de concepciones

sistematizadoras del derecho del transporte terrestre y sus dinámicas de control y sanción.

En el tercer capítulo se desarrolla el análisis del debido proceso en el régimen sancionatorio del transporte terrestre desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

CAPÍTULO I.

5.1 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN COLOMBIA

En este capítulo se da respuesta al objetivo número uno de la investigación, referente a “estudiar el régimen administrativo sancionador en Colombia”, de tal manera que se desarrolla un estudio de los fundamentos constitucionales y legales del derecho sancionador, además de la presentación de una breve reseña histórica al respecto; para finalmente realizar una caracterización de la estructura del derecho administrativo sancionatorio general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el proceso disciplinario, de Policía y de tránsito, toda vez que tienen una especial similitud en el derecho de transporte.

5.1.1 Régimen Administrativo Sancionador

Ante el interrogante ¿Qué se entiende por régimen?: según el diccionario de la Real academia de la lengua española (RAE), se entiende como “el conjunto de normas por las que se rige una institución, una entidad o una actividad”¹⁴, mientras que un régimen jurídico, “es un conjunto de pautas legales a través de las cuales se organiza una actividad; estas pautas se concretan en normas jurídicas, que son todas aquella leyes o reglamentos que se fundamentan en el poder del Estado y que se basan en un determinado procedimiento”¹⁵.

¹⁴REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed. (versión 23.2 en línea). <<https://dle.rae.es>> (consultado el 16 de mayo de 2019).

¹⁵ DEFINICIÓN ABC. Régimen jurídico. (consultado el 16 de mayo de 2019). Recuperado de: <https://www.definicionabc.com/derecho/regimen-juridico.php>

Por otra parte, y concretando el ítem administrativo, es dable comprenderlo, como uno de los ejes fundamentales del derecho reglado frente a la administración, toda vez que gracias a él, los ciudadanos de una determinada comunidad tienen la seguridad de que los trámites desarrollados frente a un organismo público se realizarán de forma rigurosa, en base a las leyes pactadas por dicha comunidad y no de forma aleatoria, motivo por el cual, ésta área del derecho, hace referencia precisamente a esa serie de pasos que permitirán que los ciudadanos puedan sentirse al amparo de la ley de su país y ante cualquier duda puedan reclamar al organismo del Estado¹⁶.

En este mismo orden, y en tratándose del derecho sancionador, la Corte Constitucional, lo ha definido como una disciplina compleja, pues recubre como género, al menos cinco especies a saber: el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o *impeachment*, y en esta línea como especie se encuentra el derecho sancionatorio de transporte¹⁷.

Al respecto, el alto Tribunal, en Sentencia C - 818 de 2005, se ha referido frente al derecho administrativo sancionador, sosteniendo que a través de aquél, se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo, como tal es un poder de sanción, que implementado y materializado por las autoridades administrativas se activa ante el incumplimiento de los mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y de suyo a las mismas autoridades públicas¹⁸.

¹⁶DEFINICIÓN DE. Procedimiento administrativo. Consultado el 16 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://definición.de/procedimiento-administrativo/>

¹⁷ COLOMBIA. Corte CONSTITUCIONAL. Sentencia C-948 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁸ Ibíd. Sentencia C-818 de 2005. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

En este orden de ideas, y una vez determinado que, el derecho sancionador es el género de la potestad que tiene el Estado de reprimir determinados comportamientos que atentan contra el interés general, se hace necesario enfocar en dónde radica la especie para este tipo de derecho administrativo, de ahí que, surja el interrogante relativo a ¿Qué se entiende por sancionatorio?, así, según el diccionario de la Real academia de la lengua española (RAE), se define como: “se entiende como sancionatorio, a lo perteneciente o relativo a la sanción; pena que la ley establece para sus infractores”¹⁹, por ello, a través del derecho administrativo sancionatorio, se materializa las pautas legales de las administraciones, estableciendo los principios y el procedimiento a los que ha de acomodarse el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas.

Conforme a lo anteriormente esbozado, y para los fines del presente trabajo, se entenderá por derecho sancionador aquél género, que tiene como objetivo el cumplimiento de los fines estatales dentro del marco del Estado Social de Derecho, y de esta manera permite efectivizar el cumplimiento de los mandatos, prohibiciones, e incluso extralimitaciones de los asociados, siendo ejercido a través de varias especies, según sea el caso, tales como el derecho penal, derecho disciplinario, el de indignidad política o *impeachment*, correccional, y entre otras nuevas especies, como el derecho de tránsito y el derecho de transporte, entre otros.

Entre tanto, por Derecho administrativo sancionatorio, se entenderá, como un ámbito de ejecución práctica de las funciones relacionadas con el ejercicio sancionatorio, reguladas específicamente de acuerdo a la naturaleza de los asuntos, que llegan al conocimiento de la administración con posibilidad sancionatoria, motivo por el cual, se reconoce a esta área del derecho como la especie, de ahí que a fin del entendimiento de la presente investigación, se hará

¹⁹REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Sancionatorio. Op. Cit.

especial hincapié en el derecho sancionatorio de Transporte, como una especie del derecho sancionador en Colombia.

5.1.2 Potestad Sancionadora de la Administración

La potestad sancionadora en el actual Estado Social de Derecho, se ha instituido para el adecuado cumplimiento de las funciones y la realización de los fines de la administración, pues, permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias que habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares su acatamiento, inclusive por medios punitivos, esto teniendo en cuenta que contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.²⁰

Para cierto sector de la doctrina, la potestad sancionadora se solía ubicar en una función policial, pero al avanzar en su estudio, se determinó que también se utiliza para garantizar los fines y mandatos que se han establecido en la Constitución Nacional, tal como lo afirma Restrepo y Nieto:

“(...) se suele situar en la función de la Policía que pretende asegurar el orden público y en el poder de Policía que, con la finalidad de garantizar el interés general, permite regular el ejercicio de las libertades individuales e imponer sanciones orientadas al cumplimiento de las medidas de Policía”²¹.

Para los mencionados autores, la potestad sancionadora, no se puede reducir a la función de Policía, sino que busca garantizar la organización y el funcionamiento en general de la Administración Pública, y los ciudadanos, pero para esto se hace necesario, tener la capacidad de intervenir en todas las relaciones que surgen en el

²⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-125 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²¹ RESTREPO MEDINA, Manuel & NIETO RODRÍGUEZ María. El derecho administrativo sancionador en Colombia. 1ª ed. 2017. Bogotá: Universidad del Rosario.

desarrollo del modelo económico adoptado por el Estado colombiano, así lo ha dejado ver el Consejo de Estado Sección Tercera:

“(…)la posibilidad de que el Estado actúe en diferentes frentes depende del reconocimiento de competencias coercitivas y correctivas. La sanción entonces viene a constituir un complemento necesario de los reglamentos, permisos, autorizaciones y prohibiciones pues los sectores administrativos requieren no sólo de la existencia de micro ordenamientos jurídico-administrativos que los regulen de manera específica y que delimiten el halo competencial que corresponde a la administración, sino además de herramientas que garanticen la eficacia de las normas y, en caso de ser necesario, reaccionar ante comportamientos que precisamente vulneran la legalidad que los rige”²².

La potestad sancionadora que tiene el Estado, se funda en multiplicidad de disposiciones constitucionales, tanto desde el señalamiento de los fines del Estado, manifestados en el Artículo 2²³°, así como los principios que rigen el oficio administración contemplados en el Artículo 209²⁴, entre los cuales está el principio de eficacia, o lo establecido en el Artículo 29 superior²⁵, que establece que debe garantizarse el debido proceso ante cualquier actuación de tipo judicial y administrativa, y reconoce implícitamente que está facultada para imponer sanciones.

En concordancia con lo anterior, se comprende que constitucionalmente se impone un deber general de acatamiento al ordenamiento jurídico y por esta razón, el ejercicio de la potestad sancionadora se amplía desde el ámbito interno de la administración, a todos los asociados, así no exista una relación de sujeción²⁶. Así

²² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit., Sección Tercera, Sentencia 05001-23-24-000-1996- 00680-01(20738) del 22 de octubre de 2012, M.P. Enrique Gil Botero.

²³ COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 2.

²⁴ *Ibíd.*, Artículo 209.

²⁵ *Ibíd.*, Artículo 29.

²⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001- 03-06-000-2013-00392-00 (2159) del 30 de octubre de 2013, M.P. Álvaro Namén Vargas.

mismo, el aumento de las competencias sancionadoras del Estado Social de Derecho, en el marco de la regulación y la intervención con un enfoque de garantizar los fines y principios de la función administrativa:

“Esta potestad de la administración tuvo un efecto apreciable en los últimos tiempos en razón a que el Estado ha sido llamado al cumplimiento de nuevas actividades como las de planeación, vigilancia, inspección y control de distintos sectores económicos, intervención de la economía, redistribución del ingreso para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas asociadas con la efectividad de los derechos fundamentales, la prestación efectiva de los servicios públicos, la protección del medio ambiente, entre otras; incremento de competencias que a su vez generó un correlativo aumento en sus poderes sancionatorios. Además de que la potestad sancionadora de la administración es un elemento indispensable dentro del Estado social de derecho para la realización de los fines estatales, la titularidad de dicha potestad no solo es de la administración, sino también de los particulares que ejercen funciones administrativas y por tanto, actúan como autoridades”²⁷.

Así, se constituye el principio preventivo de la potestad sancionadora de la administración, como un elemento para evitar la comisión de infracciones contra bienes jurídicos cuya protección ha sido estipulada por el legislador²⁸, ello, con el propósito de proteger la práctica de los valores, y del respeto del orden jurídico institucional, asignando facultades a la administración, con la ayuda de mecanismos coactivos o de orden sancionatorio para imponer a sus propios funcionarios y a la ciudadanía en general²⁹.

²⁷Ibíd. Sección Tercera Sentencia 05001-23-24-000-1996- 00680-01(20738) del 22 de octubre de 2012, M.P. Enrique Gil Botero.

²⁸Ibíd. Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 1454 del 16 de octubre de 2002, M.P. Susana Montes de Echeverry.

²⁹Ibíd. Sección Primera, Sentencia 6214 del 9 de julio de 2000, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

Diferencias entre proceso y procedimiento: La doctrina acostumbra a hacer una diferenciación entre dichos términos, entendiendo como el proceso, aquel que persigue una finalidad; mientras que el procedimiento, se entiende como una serie de etapas o ritualidades, por ello, para autores como Niceto Alcalá Zamora la diferencia entre proceso y procedimiento, se expresa en los siguientes términos a saber:

El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo), se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser de un proceso o el de una fase o segmento suyo (Por ejemplo, el procedimiento incidental o impugnativo. Así, pues mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, como luego veremos tipos distintos de procesos se pueden substanciar por el mismo procedimiento, y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología de procederé, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos- constituyen o no relación jurídica, que, entre sujetos, es decir, las partes y el juez se establecen durante la substanciación del litigio)³⁰.

De ahí, que en la presente investigación se utiliza la acepción de proceso para referirse a las distintas clasificaciones que existen en el derecho sancionador y al estudio de sus caracterizaciones en función de las garantías procesales.

³⁰ ALCALÁ. Z, Niceto. Proceso, autocomposición y autodefensa. *Contribución al estudio de los fines del proceso*. 1ª reimpression. México: Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad autónoma de México, 2000, p. 116.

5.1.3 Breve Reseña Histórica de Derecho Sancionador

Sin adentrarse demasiado en los albores de dicho concepto, basta con revisar las ideas absolutistas que concedían al emperador o gobernante; potestades absolutas sobre los pueblos sujetos a su dominio, pensamiento que encuentra algo de moderación en la Edad Media.

Así las cosas, en la edad media el rey era un representante de Dios, llamado a obrar bien y estaba limitado por barreras morales, pero no institucionales. A pesar de ello, existía cierta representación popular, por vía de sectores de la sociedad a los que esa moralidad superior obligaba a tener en cuenta, sobre todo en materia de tributación. Un ejemplo de este absolutismo moderado, lo presenta Evangelista³¹ (s.f.), cuando se refiere a la Carta Magna de 1215; documento perteneciente a la historia de Inglaterra y que da cuenta de los momentos de tensión nacional, derivados de las presiones ejercidas por grupos de nobles sobre el rey Juan sin tierra, quien se vio obligado a firmar una serie de concesiones, entre las cuales se destacan las prerrogativas de todos los ciudadanos libres a poseer y heredar propiedades, la protección de los súbditos frente a impuestos excesivos, el derecho de la iglesia a estar libre de la intervención del gobierno, el reconocimiento de garantías legales, observando ya uno de los primeros reconocimientos realizados por un gobernante frente a condiciones especiales de sus súbditos, quienes en lo sucesivo fueron asumidos como ciudadanos y titulares de derechos, seguridad y protección.

En el mismo sentido, Beltrán anuncia que se comienza a efectuar la introducción de los principios de igualdad ante la ley y de proporcionalidad:

³¹EVANGELISTA, María Clara. A 800 años de la Carta Magna inglesa de 1215. (s.f.). Recuperado de: www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta_magna.pdf.

XX. Ningún hombre libre podrá ser multado por una pequeña falta, sino según el grado de la falta; y por un gran crimen, en proporción a la gravedad de él; salvo las cosas que posee juntamente con el fundo que tiene; y si fuere comerciante, salvo su mercadería. Y un villano podrá ser multado de la misma manera, salvo su aparejo de carro, si cayere bajo nuestra clemencia; y ninguna de las dichas multas será Adjudicada sino por el juramento de hombres buenos del vecindario (por un jurado)³².

El derecho a la protección, se expresa no solo frente a eventos que afectarían la paz y la convivencia, sino con relación a comportamientos indignos que logran comprometer a quienes hacían parte del círculo de gobierno del rey, consignándose dentro de la Carta Magna disposiciones que prohibían el soborno y sancionaban la mala conducta o ineficiencia de los funcionarios; es decir, determinándose el fundamento y las finalidades perseguidas por el poder del gobernante, con la imposición de tales castigos, compatibles con un esbozo de preocupación por ofrecer una gestión eficiente y ajena a prácticas de corrupción:

XLVIII. Todas las malas costumbres concernientes a bosques, conejeras, Guardabosques o y conejeros, sheriffs, y sus empleados, ríos y sus guardianes, serán sujetas inmediatamente a una investigación en cada condado, por doce caballeros del mismo condado, elegidos por las personas de más crédito en el mismo, y sobre juramente; de modo que jamás vuelvan a ser restablecidas, de modo que nosotros tengamos conocimiento de ello, o nuestro juez, si no estuviésemos en Inglaterra³³.

Esta referencia histórica interesa, para ilustrar cómo el poder ha sido visualizado como algo complejo, en tanto está concebido para defender intereses de la comunidad, incluso sancionando a quienes pongan en riesgo o atenten contra

³²BELTRÁN, Enrique Navarro. 800 años de la Carta Magna Inglesa: Su proyección en el derecho constitucional chileno. *Revista de Derecho Público*, 2015, no 83, pág. 159.

³³Ibíd. p. 162.

dichos intereses. Los fundamentos de dicha facultad también han sido objeto de profunda reflexión.

Algunos filósofos como Tomas Hobbes entendieron que el punto de partida de esa potestad castigadora se encuentra en el mismo egoísmo del hombre: Ya que vive en un constante estado de agresividad, la sociedad debe confeccionar un pacto originario para encontrar la manera de contrarrestar esa situación. Y es el mismo espíritu de conveniencia, egoísmo y búsqueda de beneficio individual el que mueve a los seres humanos a entregar a un príncipe todo el poder existente para que tenga la capacidad de pacificar la sociedad, incluso pudiendo disponer y afectar algunos derechos de los integrantes de la misma, los que sean necesarios para lograr ese cometido como interés prevalente³⁴.

Es importante advertir entonces, que no todos comulgan con la visión del “*homo homini lupus*”³⁵ preconizada por Hobbes en 1651. Algunos pensadores como el inglés John Locke³⁶, estimaron que los seres humanos vivían en un estado de naturaleza, pero no agresivo ni de pugnacidad, sino caracterizado por la bondad natural y el trabajo. Fue la diversificación de relaciones y el incremento de la población lo que impuso la necesidad de elaborar un pacto social para solucionar los problemas derivados de esa complejidad cada vez más creciente, sobre todo enfocado a la protección de las propiedades, bienes y recursos generados a partir del trabajo, pues solo así se garantizan las demás libertades de la persona. Para ello, deben cederse algunos derechos en procura de fortalecer la autoridad de quien asuma la tarea del mantenimiento del orden de la colectividad, cesión que no implica el desconocimiento de otras libertades.

³⁴HOBBS, Tomás. *Leviatán*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada año 2003, p. 236.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶LOCKE, John. *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Barcelona, España: Editorial S.L.U. Espasa Libros. 1997. p. 122.

Bien sea por un acto de egoísmo colectivo, visión de Hobbes, o por una iniciativa permeada de absoluta bondad e intereses superiores, postura defendida por Locke en 1689, el poder implica la existencia de una instancia superior creada para asegurar la supervivencia de la sociedad.

Con fundamento en la idea del pacto social, y conforme al autor Beccaria, se asume que cada uno de los coasociados ha cedido parte de sus derechos, solo para buscar una manera más efectiva de protegerlos, de suerte que “el agregado de todas aquellas porciones de libertad posibles, forma el derecho de castigar”³⁷, el cual se activa cuando los coasociados se apartan de los modelos de regulación social establecidos por el poder, cumpliendo una función de corrección, restablecimiento de las cosas al estado previo al desvío y prevención para que otros conozcan los efectos derivados de cada trasgresión; cabe ahora, resaltar al autor Largo, quien establece que:

Uno de los grandes hitos en el derecho disciplinario, y si se quiere en el derecho sancionatorio administrativo, surge con la terminación de la segunda guerra mundial, momento a partir del cual, luego de la entrada en vigor de constituciones políticas como la italiana de 1947, la alemana de 1949 y la española de 1978, la concepción del derecho disciplinario como un ámbito libre de derecho cambia. Gómez P. (2011). Todo a favor de la constitucionalización de los derechos fundamentales, entre ellos el del debido proceso.

... por su parte el Derecho Disciplinario sancionatorio en Colombia, ha tenido un devenir algo particular, de acuerdo con Bulla R. J. (2002 P-44) para hacer remembranza al control disciplinario interno, es necesario referirse al primer gran pleito de la Nueva Granada, el cual ocurrió entre el Gobernador de Santa Marta, Don Alonso Luis de Lugo, quien intentó remover la adjudicación de las encomiendas que había realizado Gonzalo Jiménez de Quesada, en el altiplano

³⁷BECCARIA, César. Tratado de los Delitos y las Penas. *Colección Historia del Derecho*. Madrid, España: Editorial Universidad Carlos III, 2015. p. 20.

cundiboyacense y encomiendas ratificadas por don Jerónimo Lebrón. Razón por la cual, el Capitán Gonzalo Suárez Rendón, fundador de la ciudad de Tunja, formuló demanda ante su procurador en el consejo de Indias. Habiendo fallado el Consejo, en contra de Lugo, quitándole la gobernación y desterrándolo para Mallorca.

... Después de la expedición de más de una docena de normas entre leyes y decretos, la historia del derecho disciplinario sancionatorio en Colombia nos traslada a la década de los noventa y la promulgación de la Constitución Política Colombiana, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que se establecen los lineamientos que se deben observar en materia del servicio civil y su respectivo Régimen Disciplinario sancionatorio³⁸.

Es así, que en Colombia, en el régimen administrativo sancionatorio, se identifican dos etapas distintas a resaltar, de acuerdo a su evolución histórica al interior del ordenamiento jurídico; las que se pueden identificar de la siguiente manera: la primera etapa comprende el período anterior a la Constitución de 1991, contenida en el Decreto 1 de 1984, donde la Corte Constitucional señaló que:

esta normativa ya obligaba a que la potestad sancionadora de la administración se ciñera a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas de imparcialidad, publicidad y contradicción, máxime si la decisión afectaba negativamente al administrado porque lo privaba de un derecho o le imponía una multa, casos en los cuales la sanción debía imponerse como consecuencia de una conducta ilegal y culposa al término de un procedimiento en el que estuviera garantizada la participación del sujeto y el ejercicio efectivo de su derecho de defensa, lo que excluía la posibilidad de la imposición automática o de plano de sanciones, pues ello implicaba el desconocimiento de los principios

³⁸LARGO, Julio Cesar. La dicotomía del Sistema procesal sancionador colombiano en materia disciplinaria y penal sobre los servidores públicos. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. 2018.

de contradicción y presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del debido proceso³⁹

Según la sentencia T-1204 de 2001 de la Corte Constitucional; y en concordancia a lo expresado, la introducción del Código Contencioso Administrativo en el año de 1984, representó una significativa evolución al consagrar importantes garantías a saber:

El derecho a que se comunique la iniciación de un procedimiento administrativo —Artículos 14 y 28 CCA—; el derecho a impugnar las decisiones administrativas, a través de la denominada vía gubernativa —Artículos 23 y 49 y ss. CCA—; el derecho a un procedimiento previo a la toma de una decisión, en la medida en que se proscribieron las decisiones de plano - Artículo 35 CCA—; el derecho a presentar pruebas y a controvertirlas —Artículos 34 y 56 CCA—⁴⁰.

Prosiguiendo; la siguiente etapa, incluye la vigencia de la Constitución Política de 1991, la cual determina garantías de orden constitucional en el Artículo 29, resaltando entre ellas, el desarrollo de principios que involucran al procedimiento sancionatorio en general; pero estas, se amplían en los Artículos 30, 31, 33 y 229 que argumentan: “el hábeas corpus, la doble instancia y la no reformatio in pejus, a no declarar contra sí mismo y contra los parientes y al acceso a la administración de justicia⁴¹ en su orden.

Las garantías detalladas, son atribuibles en el proceso administrativo y responden al deber de la administración “de asegurar la eficiencia, la economía, la celeridad y la eficacia en el cumplimiento de las tareas a su cargo para la satisfacción del interés

³⁹COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-1204 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁰COLOMBIA. Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia 25000-23-26-000-1994- 00225-01 (16367), M.P. Enrique Gil Botero.

⁴¹Ibíd.

general, lo que obliga a hacer una ponderación adecuada entre todos ellos a fin de lograr un perfecto y balanceado procedimiento debido⁴².

Entonces, con la finalidad de que la administración, adopte e imponga decisiones sancionadoras, debe basarse en la legitimación sancionadora, que está sujeta a un procedimiento debido y adecuado, que respeta cada garantía procedimental, por ello, cada caso debe ser analizado y concretado particularmente⁴³.

Además, la sanción administrativa incorpora un valor educativo ejemplarizante de carácter institucional, cuando: enfatiza las necesarias exigencias de responsabilidad, compromiso y profesionalismo en el ejercicio de actividades que afectan al interés de la comunidad y que, por consiguiente, presuponen una carga especial de responsabilidad e idoneidad⁴⁴; entonces, con el derecho administrativo sancionador se persigue la preservación y restauración del ordenamiento de tipo jurídico, a partir de la imposición de sanciones con las que se reprueba y previene la realización de conductas en contra del mismo; y que se imponen a los administrados como a las autoridades públicas⁴⁵.

Este derecho administrativo sancionador es una manifestación de poder jurídico necesaria para la regulación de la vida en sociedad y para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones y realizar sus fines. Aunque se ejercita a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, tiene una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas⁴⁶.

⁴²Ibíd. Sección Tercera, Sentencia 14157 del 10 de noviembre de 2005, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁴³Ibíd.

⁴⁴Ibíd.

⁴⁵COLOMBIA. Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁶Ibíd., Sentencia C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

5.1.4 Aproximación al Concepto de Proceso Administrativo Sancionador.

El Derecho Sancionador, se ha erigido como una herramienta eficaz en el funcionamiento del Estado y autocontrol para los servidores públicos y particulares, situación ésta que, permeada con la Constitución Nacional de 1991, debe respetar los principios y derechos fundamentales, además de delimitarse por unas garantías claras en su implementación. Al respecto en la sentencia C-818 de 2005 la Corte Constitucional ha manifestado:

A través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas⁴⁷.

Si bien es cierto, en el derecho punitivo del Estado, se contemplan varias especies de derecho sancionador, como son: el sancionatorio general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁸, derecho disciplinario⁴⁹, derecho de Policía⁵⁰, el derecho de tránsito⁵¹, el derecho sancionador del medio ambiente, derecho de punición por indignidad política, conocido también

⁴⁷Ibíd., Sentencia C-818 de 2005, M.P. Jaime Araujo Montería.

⁴⁸COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011 (18, Enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Bogotá, D.C

⁴⁹Ibíd. Ley 734 de 2002 (5, mayo, 2002). Por la cual se expide el Código de Disciplinario Único. Diario oficial No. 44.699 del 5 de febrero de 2002. Bogotá, D.C.

⁵⁰Ibíd. Ley 1801 de 2016 (29, Julio, 2016). Por la cual se expide el Código de Nacional de Policía y Convivencia. Diario oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016. Bogotá, D.C.

⁵¹Ibíd. Ley 769 de 2002 (6, Julio, 2002). Por la cual se expide el Código de Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. Diario oficial No. 44.932 de 13 de septiembre de 2002. Bogotá, D.C.

como *impeachment* (Art.174 y 178 Núm. 3 de la C.N)⁵², para efectos del presente trabajo de investigación, se abordará lo atinente a: i) al derecho sancionatorio general establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto que la regla general es que se aplique la Ley 1437 de 2011⁵³ a todos los procesos administrativos sancionatorios, no obstante, la misma ley, establece la posibilidad de que existan normas especiales que excepcionen su aplicación, de ahí la importancia de su estudio, a fin de determinar si se debe efectuar una integración normativa con el Estatuto de Transportes contenido en la Ley 336 de 1996⁵⁴ como norma especial en casos de vacíos al momento de ejercer la facultad sancionatoria por parte de las autoridades de transporte; ii) De la misma manera, se esbozara lo pertinente frente al derecho disciplinario, contemplado actualmente en la Ley 1952 de 2019⁵⁵, a fin de determinar la existencia de una estructura procesal basada en unos principios claros, con diferentes garantías procesales, graduación de faltas, sus correspondientes sanciones, entre otros; iii) Igualmente, el estudio del derecho sancionatorio establecido en el Código de Policía, mediante la expedición de la ley 1801 de 2016⁵⁶, haciendo hincapié en el Proceso único de Policía, y en especial los Principios del procedimiento; iv) finalmente se hará alusión a lo contemplado el derecho sancionatorio de tránsito, establecido en la ley 769 de 2002, y que si bien contempla claridad en la tipificación de faltas, los sujetos objeto de investigación y la correspondiente sanción, guarda álgidas diferencias con el derecho de transporte.

5.1.5 Características del Proceso Administrativo Sancionador

El Derecho apareció como una herramienta de regulación de las relaciones sociales y de las consecuencias resultantes de la existencia de conflictos en la colectividad,

⁵² *Ibíd.* Ley 1333 de 2009 (2009, 21 de Julio). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. 47.417 de 21 de julio de 2009. Bogotá, D.C.

⁵³ *Ibíd.* Ley 1437 de 2011, Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

⁵⁴ *Ibíd.* Ley 336 de 1996. Diario Oficial No. 42.948, de 28 de diciembre de 1996.

⁵⁵ *Ibíd.* Ley 1952 de 2019. Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019

⁵⁶ *Ibíd.* Ley 1801 de 2016. Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

puesta en riesgo o atentado contra intereses fundamentales. Para abordar el último de estos escenarios, el Estado ha concebido un conjunto de normas orgánicas a través de las cuales se dispone la creación y funcionamiento de las estructuras e instituciones que van a solucionar dichos conflictos, y procedimentales, orientadas a configurar las actividades concretas, potestades, alcances de tales estructuras e instituciones, tipo de decisiones y efectos de las mismas sobre las partes y la colectividad, así como la actividad, garantías y cargas de los sujetos que intervienen ante ellas.

La concepción más sencilla asume que el proceso en general es un conjunto de trámites, una sucesión de actuaciones, ordenada y dirigida a alcanzar un resultado. “Las normas procedimentales se caracterizan por su instrumentalidad pues, aparecen concebidas para lograr un objetivo de naturaleza pública y de interés general, consistente en la aplicación del Derecho al caso específico”⁵⁷.

Trasladando esta visión, al área específica del procedimiento administrativo, esta especialidad impone el reconocimiento del poder sancionador, otorgado a la administración, entendido como aquel en virtud del cual “pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso”⁵⁸. Esa potestad sancionadora de la administración se expresa a través de sanciones correctivas y disciplinarias.

Las sanciones de naturaleza correctiva se generan a partir de los vínculos que tiene la Administración con el poder de Policía que el Estado ostenta para mantener el orden público y lo que éste representa para una comunidad en lo atinente a convivencia, seguridad, vigilancia y tranquilidad ciudadana. Dada su vocación de

⁵⁷CORTÉS, Valentín y MORENO, Víctor. Derecho procesal civil. Parte Especial. Valencia. España: Editorial Tirant lo Blanch. 2017. p. 302-317

⁵⁸ESCOLA, Héctor, Compendio de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Desalma. 1984.

regulación de relaciones entre los coasociados, estas sanciones van dirigidas hacia los particulares que son usuarios de la Administración, a quienes generalmente se castiga con la imposición de castigos que guardan estrecha relación con las áreas objeto de perturbación: urbanismo, circulación vial, regulación ambiental, cierres de establecimientos, suspensión de licencias, multas, entre otros.

Por otro lado las sanciones de naturaleza disciplinaria están orientadas a “salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos (...) y se manifiestan en la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el Artículo 209 constitucional: moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad”⁵⁹. Adicionalmente, el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de sancionar disciplinariamente a particulares que cumplen funciones públicas o a profesionales a los que se han asignado deberes especiales.

En este sentido, cabe destacar, que en la legislación colombiana, estudios han identificado, entre el año 1991 y 2011, noventa y siete (97) procedimientos administrativos sancionatorios, enmarcables dentro del régimen administrativo sancionador, advirtiendo que no todos tienen un nivel de desarrollo normativo igual, entre los más relevantes están: el genérico del Código Contencioso - Administrativo, el aplicable a contratistas, el disciplinario, el fiscal, el ambiental, los de tránsito, los tributarios, los urbanísticos, los financieros, los procedimientos de Policía, los de los tribunales de ética profesional, entre otros⁶⁰, no obstante, la potestad sancionadora, también se encuentra sujeta a unos límites, como es el respeto y sometimiento al debido proceso consagrado en el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia

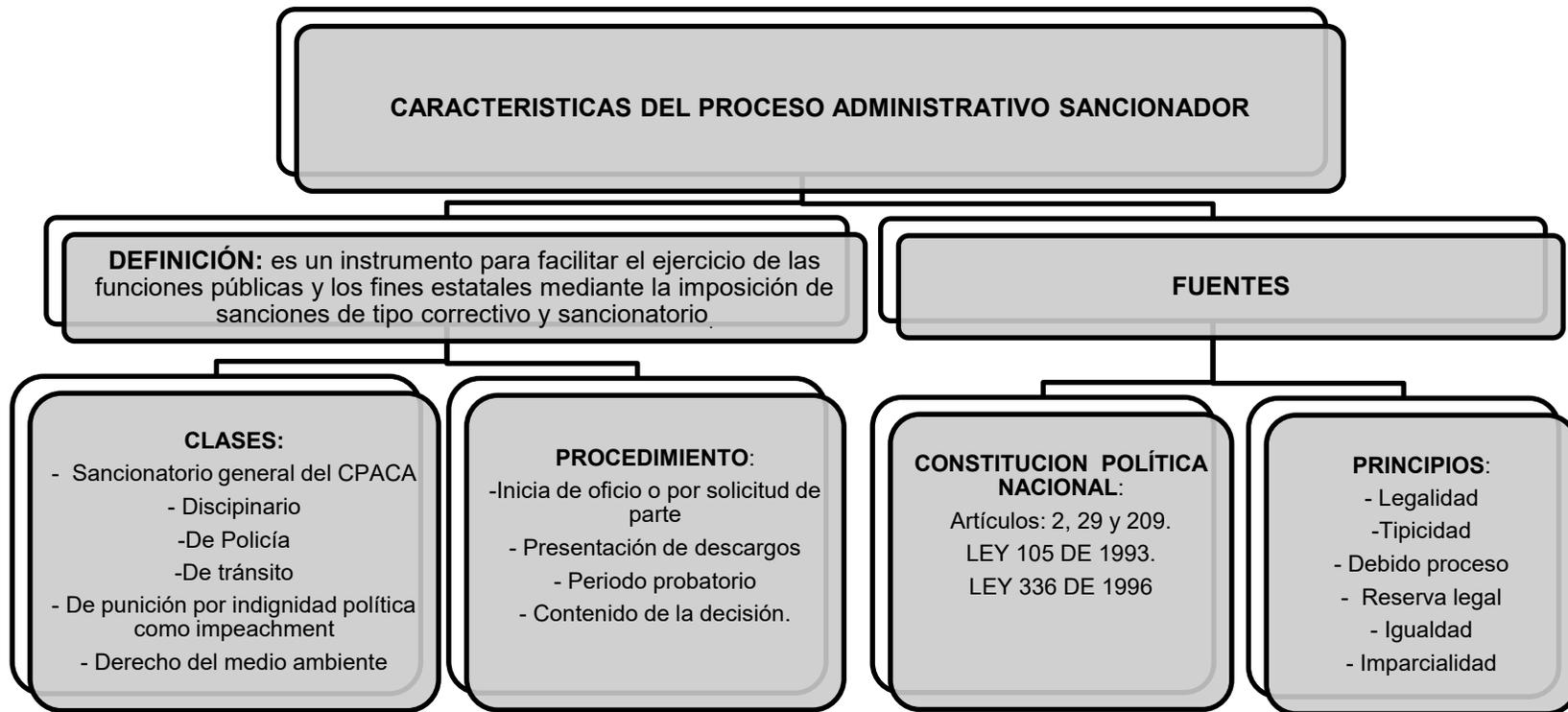
⁵⁹COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁰ SUAREZ TAMAYO, David; MEJÍA LONDOÑO, Paula y RESTREPO GÓMEZ, Laura. [En línea] <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v13n25/v13n25a09.pdf>. Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Opinión Jurídica - Universidad de Medellín. 2014, p. 114.

de 1991, que conduce a otros, como la reserva de ley, la legalidad y la tipicidad de la falta, del procedimiento, y de la sanción, la no responsabilidad objetiva, la presunción de inocencia, publicidad, contradicción de la prueba, y el derecho a una defensa técnica, entre otros⁶¹, así, se presenta a continuación, una tabla que recoge algunas características del proceso administrativo sancionador en general.

⁶¹COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-051 de 2016

Figura 1. Características del proceso administrativo sancionador en general



Fuente: elaboración propia.

Resulta fundamental comprender que en cualquier fase del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten conculcados por actuaciones arbitrarias de la Administración. De ahí, se requiere que todo proceso administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de castigo o sanción bien sea correctiva o disciplinaria debe adelantarse en forma objetiva, en el marco de garantías y principios, teniendo como finalidad determinar la verdad de los hechos investigados.

Esta es la postura ratificada por la Corte Constitucional en Sentencia C - 030 de 2012, al exponer los componentes del debido proceso, presentando a éste, como un concepto integral exigible y aplicable a toda materia administrativa:

El debido proceso en materia administrativa implica entonces la garantía de los siguientes principios: (i)[del] principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) del principio de publicidad, (iii) del derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) del principio de la doble instancia, (v) de la presunción de inocencia, (vi) del principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in ídem, (viii) del principio de cosa juzgada y (ix) de la prohibición de la reformatio in pejus⁶².

De lo anterior, se colige que el debido proceso exige la definición de unas reglas claras en las cuales se garantice el derecho de defensa, la designación expresa de la autoridad habilitada y competente para imponer de manera objetiva el eventual castigo, y los términos exactos de la sanción imponible.

Ahora bien, al entender al derecho administrativo sancionador como género, y al derecho sancionatorio estatal como una rama especializada del Derecho Público; la

⁶²Ibíd. Sentencia C-030 de 2012.

jurisprudencia ha identificado en él, una “genética normativa dual: punitiva y, a la vez, administrativa⁶³.

Lo anterior ha propiciado el desarrollo de una dogmática particular apreciable en construcciones jurídicas y principios que responden a esa técnica especial de juzgamiento, encargada de determinar el régimen de responsabilidad ante la comisión de conductas antijurídicas en diversas actividades públicas y privadas.

5.1.6 Algunos procesos identificados y estudiados en concreto, por su relacionamiento con el problema de investigación son:

5.1.6.1 El proceso sancionatorio general del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (ley 1437 de 2011).

El código contencioso administrativo, o ley 1437 de 2011, es por regla general, aplicable a todos los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio, siempre, y cuando no se encuentren regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único, adicionalmente se deben remitir a dicha ley, en lo no contemplado por aquellas⁶⁴.

De la misma manera, el Artículo 2 de la mencionada ley, establece:

Las normas de la Parte Primera del CPACA se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas”⁶⁵, de ahí que, su rango de acción es realmente amplio, fijando en dicha normatividad una estructura que se puede sintetizar de la siguiente manera a saber: i) la

⁶³Ibíd. Sentencia C-699 de 2015, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

⁶⁴COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011. Artículo 47 inc. 1

⁶⁵Ibíd., Artículo 2.

actuación, se puede iniciar de oficio o por solicitud de parte, efectuando una indagación preliminar, donde el ente instructor debe determinar si existe mérito para adelantar un procedimiento sancionatorio; ii) se efectúa las comunicaciones pertinentes al investigado; iii) Si es pertinente y cuenta con motivos fundados, formula cargos mediante acto administrativo, señalando claramente los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, la normatividad presuntamente vulnerada y las sanciones o medidas pertinentes; iv) el investigado puede presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas; v) Se inicia un periodo y debate probatorio; vi) Se realiza un traslado para los correspondiente alegatos finales y, vi) se emite decisión⁶⁶.

De lo anterior, se observa, que en el procedimiento sancionatorio general del Código del CPACA, el legislador no definió ningún tipo de faltas y sus respectivas sanciones, pero sí unos criterios para la graduación de las mismas, criterios que debe tener en cuenta el investigador consagrados expresamente en el Artículo 50 de la ley 1437 de 2011⁶⁷.

Es importante resaltar finalmente, que la facultad sancionatoria establecida en el Código de Procedimiento Administrativo, tiene un tiempo de caducidad, imponiendo como límite tres (3) años a partir de la ocurrencia del hecho, la conducta u omisión presentada, y adicionalmente, el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado en dicho periodo⁶⁸.

⁶⁶ *Ibíd.*, Artículo 47 inc. 2, artículo 48 y artículo 49.

⁶⁷ *Ibíd.*, “La gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas”

⁶⁸ *Ibíd.*, artículo 50.

Igualmente se establece unos límites a la autoridad investigadora frente a la decisión de los recursos, mismos que deben resolverse en un término de un (1) año, contado a partir de su debida y oportuna interposición, so pena de pérdida de competencia, tan es así que si ello no se efectúa, se entienden fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria para el funcionario encargado de resolver⁶⁹.

Finalmente, la sanción decretada prescribe en un término máximo de 5 años a partir de la fecha de su ejecutoria⁷⁰.

5.1.6.2 El Proceso Disciplinario.

Atendiendo a la definición introducida por la Corte Constitucional dentro de la Sentencia C-417 de 1993, el derecho disciplinario es *una rama esencial al funcionamiento del Estado enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas*⁷¹.

A diferencia del derecho penal, el área protegida por el derecho disciplinario, abarca el servicio público, la organización administrativa y el funcionamiento esencial de un Estado concebido para estar al servicio de los coasociados, razón por la cual su interés fundamental es defender la dignidad de la administración, la confianza institucional y el cumplimiento correcto y oportuno de la función pública.

Ligando estas pretensiones a los principios axiológicos propios de un Estado Social de Derecho, el derecho disciplinario ya no puede verse como una subespecie más del derecho sancionador, sino como un conjunto de herramientas jurídicas

⁶⁹ *Ibíd.*, artículo 50.

⁷⁰ *Ibíd.*, artículo 50, inc. 3.

⁷¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-417 de 1993, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

dispuestas para verificar la realización de valores del orden institucional consagrados en la Carta Política.

Esa inspiración, pudo percibirse en experiencias como las dejadas por la Ley 200 de 1995, intento por conformar un cuerpo único que abarcara el régimen de faltas, sanciones y procedimientos como medio de corrección dentro del ejercicio de la función pública estatal, y en cuyo Artículo 175⁷², se vislumbró la necesidad de establecer un criterio de unidad para efectos de la determinación de la responsabilidad disciplinaria, estimando que *los aspectos procesales pueden ser objeto de regulaciones comunes aplicables para investigar y sancionar la conducta de cualquier servidor público incurso en una infracción de tal naturaleza*⁷³.

Lo anterior, por cuanto la potestad sancionadora estatal, implica la facultad que tiene el Estado para extender un control disciplinario sobre todos sus servidores, ya que se ha trabado una relación jurídica a través de la cual se ha atribuido a éstos una función pública que debe desarrollarse con apego a principios de moralidad, eficacia y eficiencia, deberes y responsabilidades, de cuyo cumplimiento depende el logro de las finalidades superiores del Estado como se establece en el Artículo 2 de la constitución Política⁷⁴. Siendo esos los principios axiológicos inherentes al régimen disciplinario referido a los servidores públicos, es viable admitir que aquellos delimitan la libertad de configuración legislativa en el tema, tesis que puede extraerse de la Sentencia C-125 de 2003, en tanto se dijo por la Corte Constitucional que las sanciones disciplinarias imponibles deben contener una finalidad estrictamente disuasoria en torno a la evitación de conductas con vocación de afectar o poner en riesgo los principios constitucionales que rigen la función pública. Pero también el castigo de las mismas con propósitos correccionales o de

⁷² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 200 de 1995. (1995, 28 de julio). Código Disciplinario Único. Diario Oficial 41.946.

⁷³COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-713 de 2001, MP. Dra. Clara Inés Vargas Hernández

⁷⁴ COLOMBIA, Constitución Política Nacional. Artículo 2.

neutralización definitiva del riesgo, por cuenta del retiro del servicio de aquellos funcionarios que han vulnerado de manera grave la realización de aquellos principios constitucionales⁷⁵.

Debe anotarse, que, de conformidad con la normatividad vigente, el poder sancionador de la administración dentro de su faceta disciplinaria es ejercido de manera preferente por la Procuraduría General de la Nación y también por las Oficinas de Control Interno de cada entidad administrativa, con reglas y principios tutelados por la ley 734 de 2002.

Actualmente se tiene la Ley 1952 de 2019, que entrará en vigencia el 01 de julio de 2021) “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”⁷⁶, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario, Ley que deroga la ley 734 de 2002.

Por otro lado, existe unos regímenes especiales, dentro del derecho disciplinario, que se encuentran enfocados en grupos especiales, que por las labores que desempeñan, son acogidos por leyes especiales, verbigracia mediante la Ley 836 de 2003 contentiva del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares, derogada por la ley 1862 de 2017 y la Ley 1828 de 2017 aplicable a miembros del Congreso de la República; igualmente hacen parte, las normas reglamentarias, éticas o estatutos creados para la regulación de ciertas profesiones, tales como la ley 1123 de 2007 de 22 de enero de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado, entre otras.

⁷⁵ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-125 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷⁶COLOMBIA. Ley 1952 de 2019. (2019, 28 de enero). Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1952_2019.html. Diario Oficial No. 50.850

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-030 de 2012 identificó los siguientes deberes como fundamentos del procedimiento administrativo disciplinario:

un deber general afirmativo relativo al cumplimiento del servicio que le haya sido encomendado con las exigencias de diligencia, eficiencia e imparcialidad; un deber general negativo referido a la abstención de cualquier clase de acto u omisión que origine la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial o el abuso indebido del cargo o de las funciones encomendadas, y una obligación de carácter general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud en las relaciones interpersonales por razón del servicio público que le haya sido encomendado, deberes y obligaciones que constituyen un desarrollo de las normas constitucionales que son el fundamento de la responsabilidad disciplinaria⁷⁷.

En aquel marco, se identifica que el proceso disciplinario, se desarrolla a través de contenidos con naturaleza preventiva y correctiva, los cuales están estrechamente vinculados a los compromisos que constitucionalmente se han impuesto a quienes ostentan la calidad de servidores públicos, y ante aquellos particulares que cumplen funciones públicas, quienes fungen como depositarios de la acción disciplinaria. Dentro de este contexto, se pueden identificar las siguientes características estructurales del derecho disciplinario: se recalca la importancia del respeto hacia las prerrogativas fundamentales del servidor que enfrenta el proceso, por presuntas faltas disciplinarias, exigiéndose la materialización de sus derechos de defensa y contradicción, y el cumplimiento integral de todas las garantías que aparecen en el Artículo 29 de la Constitución Nacional, frente al debido proceso⁷⁸.

Aparte de ratificarse la noción de “debido proceso” aplicable a actuaciones administrativas, la misma supera la alusión exclusiva a componentes propios de

⁷⁷COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2012.

⁷⁸Ibíd. Sentencia C-175 de 1993.

ritualidad y formalidad del procedimiento, y pasa a incorporar la aplicación de los principios de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad⁷⁹.

Se reconoce la existencia de un “tipo disciplinario”, el cual aparece estructurado en función de los principios de legalidad y tipicidad, pero que tiene una estructura *sui generis* con denominación jurídica de ilicitud sustancial, por su relación natural con el deber funcional de todo servidor público o particular en ejecución de funciones públicas.

En efecto, a diferencia de la tipicidad estricta del derecho penal como materialización particular del principio de legalidad, aquel no tiene una descripción precisa, exacta o con ingredientes taxativos, pues su objetivo es la defensa de valores constitucionales y su cumplimiento dentro de la función pública. En este orden, ante las múltiples formas en las cuales estos valores pueden concretarse o defraudarse en ese ámbito de acción, los tipos disciplinarios son más flexibles como lo ha reconocido la Corte Constitucional en Sentencia C - 030 de 2012, verificándose esta calidad en la introducción de conceptos jurídicos indeterminados, estructura de normas en blanco o vinculación a normas de reenvío, pues para la determinación y aplicación de la norma disciplinaria en cada caso particular debe consultarse el conjunto de funciones o de deberes específicamente asignados a los servidores públicos. Aquella flexibilidad y menor rigurosidad, sin embargo, no riñe con el núcleo de los principios de legalidad y tipicidad:

El tipo abierto en derecho disciplinario hace referencia a aquellas infracciones que ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos que se subsumen en las mismas, remiten a un complemento normativo, integrado por todas las disposiciones en las que se consagren deberes, mandatos y prohibiciones que resulten aplicables a los servidores públicos. Así, la tipicidad en las infracciones disciplinarias se determina por la

⁷⁹Ibíd. Sentencias C-195 de 1993, C-280 de 1996, C-306 de 1996 y C-310 de 1997

lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria⁸⁰.

Precisamente, en defensa de tales principios, dentro de la aludida sentencia, se suprimieron por vía de declaratoria de exequibilidad las expresiones etéreas o subjetivas tales como buen nombre o prestigio, que aparecían en el Artículo 48 de la Ley 734 de 2002, ya que impedían la adecuada construcción de aquel tipo disciplinario.

Sobre este último punto, es meritorio citar el salvamento de voto a la sentencia C-713 de 2001, exposición que retoma los argumentos de las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional dentro de las sentencias C-252/94, en los que se precisó el alcance del esquema de conformación de tipos en materia disciplinaria, exponiendo que el legislador está obligado a señalar el núcleo de la conducta prohibida, esto es, los elementos mínimos constitutivos de cada una de las faltas así como la correspondiente sanción, a efectos de que el operador de la norma la complemente y la defina; en este sentido, tanto la ley 734 de 2002, como la nueva la ley 1952 de 2019, determinan las faltas y sanciones disciplinarias aplicables, así como también los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta disciplinaria, situación que de suyo permite la graduación de la sanción, siendo importante recalcar en este aspecto, que por principio de legalidad, las faltas gravísimas están expresamente contempladas en el artículo 48 de la ley emanada en el año 2002⁸¹.

En este orden de ideas, y dependiendo del procedimiento adoptado y de acuerdo a la falta a imponer, aclarando que en materia disciplinaria está proscrita toda forma

⁸⁰Ibíd. Sentencia C-030 de 2012.

⁸¹ Ver. Artículo 48 Ley 734 de 2002.

de responsabilidad objetiva, si se llega a la imposición de una sanción, la ley disciplinaria establece las siguientes a saber: Destitución e inhabilidad general para faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; Suspensión e inhabilidad especial para faltas graves dolosas o gravísimas culposas; Suspensión para faltas graves culposas. Multa para faltas leves dolosas. Amonestación escrita para faltas leves culposas⁸².

Finalmente, las anteriores sanciones descritas por el legislador a través de la ley 1952 de 2019, siempre deben observar el principio de proporcionalidad, exigido en todo debido proceso, consistente en contrastar la conducta realizada y su equivalencia frente al grado de sanción o al correctivo impuesto frente a la misma en virtud de un proceso disciplinario⁸³, así, la introducción de este principio implica la limitación frente al poder sancionador y la imposición arbitraria de sanciones como consecuencia de un proceso disciplinario.

5.1.6.3 El Proceso Político.

Se entiende el proceso sancionatorio de Policía, como *la actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades y que por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos*⁸⁴. De ahí, que pueda considerarse que esta especie del derecho sancionador estatal, constituye soporte del orden público y de principios básicos del Estado Social de Derecho, como lo son la paz, la seguridad y la coexistencia, ya que cuenta, con herramientas que propenden por la solución inmediata de conflictos, la superación de situaciones que

⁸²Ibíd.

⁸³COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-391 de 2003, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

⁸⁴GARCÍA, Fernando. Los medios de la Policía y la Teoría de las sanciones administrativas. Rioja, España: Universidad de la Rioja. 2002. p. 12. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2112386.pdf>.

alteran el orden público y el restablecimiento a condiciones normales de convivencia.

En efecto, a diferencia de lo que sucede con numerosos comportamientos que sí revisten riesgo y comprometen de manera intensa intereses sociales, las conductas perseguidas por el derecho de policía, ostentan un grado menor de gravedad, es por eso, que las medidas adoptadas para enfrentarlas tengan una vocación correctiva apreciable en la imposición de obligaciones a favor de la comunidad, restricciones frente al ejercicio de actividades lícitas, compensaciones dinerarias por vía de multas, entre otras.

El fundamento de esta facultad reposa en las relaciones de poder o situaciones de sumisión del administrado frente al Estado, ya que éste, por conducto de su Administración, está obligado a atender intereses generales. La tensión entre Administración y administrado se resuelve teniendo en cuenta que los derechos y libertades que le han sido reconocidos y son objeto de tutela por el propio Estado, no tienen un carácter absoluto y deben ceder ante consideraciones superiores. Esta manifestación del derecho sancionador estatal puede ser caracterizada así:

Un principio de legalidad apreciable, es que la potestad de Policía debe tener previsión concreta en una norma, lo anterior porque el poder, la función de policía y la actividad de policía no son implícitas sino expresas, y se traduce en la facultad que tiene el Congreso para expedir leyes y reglamentos de Policía bajo los términos establecidos por la Carta Política. Excepcionalmente lo puede ejecutar el Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, y subsidiariamente las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales en cada una de las respectivas entidades territoriales.

En desarrollo de dicha facultad, se han expedido códigos de Policía por parte del legislador, siendo la normatividad vigente aquella contenida en la Ley 1801 de 2016,

que inicia su articulado destacando que todas sus disposiciones son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente⁸⁵; el principio de autonomía del acto y del procedimiento de Policía. Con fundamento en esa visión preventiva se reconoce la existencia de procedimientos policivos que requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, pues no de otra forma podría tutelarse la convivencia ciudadana.

Es por ello, que el Art. 4 de la Ley 1801 de 2016 señala que “las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se aplicarán al acto de Policía ni a los procedimientos de Policía, que por su misma naturaleza, de conformidad con las normas vigentes y el Artículo 2º de la Ley 1437 de 2011”⁸⁶, norma que tiene similares contenidos.

Es así como en estos procedimientos expeditos no se exigen las garantías contempladas en el Artículo 3⁸⁷, que trata los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*, lo cual no representa la concesión de una patente para cualquier tipo de intervención policiva. Conforme se verá más adelante, la aparente ausencia de garantías en este tipo especial de procedimientos está compensada por los altos estándares de razonabilidad, proporcionalidad y motivos fundados que se exige en el ejercicio directo de la función policiva.

⁸⁵COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 de 2016. (2016, 29 de julio). Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html. Diario Oficial No. 49.949

⁸⁶Ibíd. Artículo 4.

⁸⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

El Artículo 4, del Código Nacional de Policía, finalmente señala que las normas contempladas en la parte segunda de la Ley 1437 de 2011, se aplicarán a la decisión final de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3 del Artículo 105 de la ley ya mencionada, esto es, normas sobre jurisdicción aplicable tanto a la resolución de controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a algunos tipos de contratos, como a las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, materias que técnica y claramente escapan a la naturaleza del procedimiento policivo.

El interés protegido por esta potestad sancionadora no es el interés de la administración, sino el interés general por la defensa de los bienes y de los ciudadanos vinculados a dicha Administración, la actividad de Policía, que es la forma de ejecutar la función de Policía que es establecida y limitada por el poder de Policía, es realizada en Colombia por la Institución de la Policía Nacional, bajo motivos fundados y observancia del principio de proporcionalidad.

En el Artículo 20 del Código Nacional de Policía, se aclara que “la actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren”⁸⁸, en el entendido de que debe actuarse con motivos fundados; es decir, ante un conjunto articulado de hechos que permitan inferir de manera objetiva la necesidad de intervención, excluyéndose situaciones de mera sospecha o convicciones íntimas en los servidores, razón por la cual la función de Policía está sometida a un ejercicio bajo estándares de razonabilidad.

De manera concurrente, el ejercicio de la potestad debe considerar la elección de medios y mecanismos que sean lo menos restrictivos de las libertades individuales.

⁸⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 de 2016. Artículo 20.

La fuente primigenia de dicho deber emerge desde la propia Constitución Política, cuando establece en su Art. 2, que todas las autoridades “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

En el caso específico de la función de Policía, dentro del Artículo 8 del Código Nacional de Policía se exige el empleo de medios compatibles con principios de humanidad, limitación, necesidad y proporcionalidad.

Acorde con lo anterior, al analizar la estructura del régimen sancionatorio de Policía establecido en la Ley 1801 de 2016, se establecen una serie de comportamientos contrarios a la convivencia y sus respectivas sanciones, a voluntad del legislador, tal como lo deja ver el Artículo 27 de la misma ley, que establece verbigracia comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, como el hecho de reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan terminar en agresiones físicas, el lanzamiento de sustancias peligrosas, entre otros.

Al mismo tiempo se ha establecido una serie de multas y medidas correctivas como se indica en el mismo Artículo 27 y en el Artículo 173 de la ley 1801 de 2016, en la que a manera de ejemplo se puede observar lo siguiente: ...Multa General tipo 2; Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas; Destrucción de bien...⁸⁹.

Ahora bien, respecto al procedimiento establecido, en Colombia se ha implementado un Procedimiento Único de Policía que se inicia mediante una acción de Policía que ha sido definida legalmente dentro del Art. 215 de la Ley 1801 de 2016 como el mecanismo que se inicia de oficio por parte de las autoridades de

⁸⁹Ibíd.

Policía o a solicitud de cualquier persona para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia, mediante un procedimiento verbal, sumario y eficaz, tendiente a garantizarla y conservarla⁹⁰.

A partir de esta conceptualización, se ratifica la instrumentalidad de esta especie de derecho sancionatorio, pues se requiere que su activación sea dinámica y brinde una solución oportuna a situaciones que afectan la cotidianeidad de los coasociados. Por consiguiente, en la misma codificación se resalta que ese procedimiento único se adelantará por dos vías (la inmediata, reservada para aquellos eventos detectados en pleno ejercicio de la actividad policiva por parte del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía, y los comandantes de los Centros de Atención Inmediata de Policía; y la abreviada, relativa a los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía), cada una de las cuales se guiará por los principios de oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe⁹¹; es así que, la rapidez perseguida, no obstante lo anterior, no riñe con los principios cardinales del debido proceso:

El principio de legalidad, se manifiesta dentro del catálogo de comportamientos que se han seleccionado por el legislador como contrarios a diferentes intereses (Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad; la seguridad y bienes en relación con los servicios públicos: privacidad y relaciones respetuosas entre personas, relaciones con las autoridades, etc.), asignándoles diferentes medidas correctivas que aparecen descritas tanto frente a las cargas económicas impondibles (multas) como acciones que deben soportar los infractores (suspensión de actividades, desarrollo de trabajos comunitarios, etc.)⁹².

⁹⁰Ibíd. Artículo 215.

⁹¹Ibíd. Artículos 213, 222 y 223

⁹²Ibíd.

El derecho de defensa y contradicción se garantiza dentro de la obligación que tiene la fuerza pública para reseñar al supuesto infractor, abordarlo en el sitio donde ocurran los hechos o en el entorno donde lo encuentren, con el propósito de *“informarle que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia”*⁹³, siendo imperativo que el infractor sea escuchado en descargos; guardando sintonía con esta fórmula inmediata del proceso de Policía, en su manifestación abreviada que puede surtirse ante e los Inspectores de Policía, los alcaldes y las autoridades especiales de Policía, se contempla que en la respectiva audiencia la autoridad competente conceda *“tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas”*⁹⁴.

También se aprecia el principio de publicidad por vía de la obligatoriedad de informar la citación de audiencia al quejoso y al presunto infractor mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento⁹⁵.

El principio de la doble alzada se consagra en el Art. 223 del Código Nacional de Policía, advirtiendo que los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía, se contempla inicialmente el recurso de reposición que puede ser interpuesto ante la autoridad de Policía que adopta la decisión frente a la imposición o no de medida correctiva. El recurso de apelación será desatado de plano por el superior jerárquico de dicha autoridad policiva.

5.1.6.4 El Proceso de Tránsito.

⁹³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 de 2016. Artículo 222.

⁹⁴Ibíd. Artículo 223

⁹⁵Ibíd. Artículo 223-2

Esta particular manifestación del derecho sancionador estatal, recae sobre toda conducta por parte del conductor, propietario, pasajero o peatón (actores de tránsito), que constituyen infracciones de tránsito. Según el Tribunal Constitucional, las infracciones de tránsito establecen prohibiciones de peligro abstracto, y por ello la persona es sancionada por infringirlas, aunque su comportamiento no haya ocasionado ningún peligro específico a ninguna persona o a ningún bien⁹⁶.

Además, el marco jurídico del régimen contravencional de tránsito aparece integrado por la Ley 769 de 2002, la Ley 1383 de 2010 y la Resolución 003027 de 2010. La Ley 769 de 2002 estableció el Código Nacional de Tránsito Terrestre aplicable en Colombia, cuerpo normativo que tiene por base constitucional el derecho fundamental consagrado en el Artículo 24 Superior que le concede a todo colombiano la facultad de transitar libremente por el territorio nacional, atendiendo a las limitaciones establecidas por la Ley.

De acuerdo a lo establecido en los Artículos 5, 6 y 7 del Código Nacional de Tránsito, los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción o los secretarios de tránsito o movilidad, en caso de delegación realizada por el alcalde, serán quienes deben expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas y vehículos, órdenes que deben ser acordes con lo establecido en la ley y atendiendo la seguridad vial como objetivo primordial, traducido en el respeto y la protección de la vida de las personas. En desarrollo de tal finalidad, la Ley 769 de 2002 estableció un régimen sancionatorio de tránsito que contempla dos clases de herramientas:

Medidas de carácter regulatorio, orientadas a prevenir que los actores de la movilidad incurran en posibles conductas que pongan en riesgo su vida o la de los demás, según el Artículo 7 Ley 769 de 2002. Un ejemplo se aprecia en la toma de

⁹⁶COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-530 de 2003, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

medidas relativas a la organización del tráfico, demarcación de sitios en los que se prohíbe el parqueo, regulaciones pico y placa, restricción de movilización de vehículos pesados, entre otros.

Medidas de carácter propiamente sancionatorio según el Artículo 7 Ley 769 de 2002, diseñadas para activarse cuando el actor vial desatiende las medidas preventivas, poniendo en riesgo su vida y la de los demás. Cuando esto ocurre, el Estado, activa su poder sancionatorio y, en el marco del respeto de las reglas propias del debido proceso, impone las sanciones respectivas, con el objeto de garantizar que se preserve el orden público, restaurar el ordenamiento jurídico y prevenir la realización de conductas similares. La razón de ser de este régimen es dotar de herramientas jurídicas a la Administración del Estado, para que pueda prevenir la accidentalidad en el uso de las vías nacionales, así como fortalecer su capacidad de gestión mediante el establecimiento de consecuencias de naturaleza sancionatoria administrativa, entendidas dentro de este marco como una manifestación de poder jurídico necesaria para la regulación de la vida en sociedad y para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones y realizar sus fines⁹⁷.

La investigación y sanción de las infracciones de tránsito se atribuyen a autoridades administrativas. Sin embargo, esa potestad no es ilimitada y tiene que ceñirse a la observancia de todos los principios connaturales al debido proceso: defensa, contradicción, publicidad, imparcialidad, *non bis in ídem* y doble instancia, en términos que comparten los contenidos constitucionales al inicio referenciados, y que aparecen recogidos de manera específica, dentro de la misma codificación.

Merecen especial atención los principios de legalidad y tipicidad, ya que la complejidad de la materia ha llevado a que jurisprudencialmente se admita cierta

⁹⁷COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-597 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

flexibilidad al aplicarlos al régimen de tránsito, sin que ello permita al Estado atentar contra el núcleo duro de las siguientes garantías:

Principio de Legalidad, desprendido del art. 29 de la Carta Política y verificable dentro de la materia concreta con la existencia de un Código y la materialización de la función asignada en el Artículo 150 de la Carta Política al Congreso de la República para elaborar las leyes indispensables para unificar las normas sobre Policía de tránsito en todo el territorio colombiano.

Esa función unificadora ha llevado al Congreso a proferir la Ley 769 de 2002 y a incluir en ella la regulación de todas las eventualidades que podrían presentarse dentro del ejercicio del derecho fundamental a la locomoción por el territorio, incluyendo normas de comportamiento o expectativas de lo que sería el ideal situacional que todos los usuarios de las vías podrían observar y exigir desde sus respectivos roles; pautas técnicas que van desde la definición de términos utilizados en la materia, hasta la estructuración de un régimen con cobertura nacional enfocado a formar conductores, demostrar su idoneidad y habilitación, regular los procesos de tradición surtidos sobre automotores así como la obligatoriedad de su permanente revisión técnico - mecánica, procedimientos de control de tránsito y desarrollo de un lenguaje específico de comunicación colectiva a través de señales presentes en todo el país.

Tras ese contexto de prevención, se consignó por el legislador todo un título alusivo a procedimientos y sanciones que pueden aplicarse ante el incumplimiento de normas de tránsito, defraudación de normas de comportamiento, circunstancias de daño a cosas, embriaguez o comportamientos penalmente relevantes; Artículos 122 a 161 Código Nacional de Tránsito.

Principio de tipicidad, entendido como la exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las

conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras”⁹⁸.

Los tres componentes exigidos por la Corte Constitucional para la materialización del principio de tipicidad se satisfacen dentro de los Artículos 130 y 131 de la Ley 769 de 2002, pues son las normas creadoras de las sanciones y puntualizan el contenido material de las mismas:

Artículo 130. Gradualidad. Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción. Para este efecto se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas. En caso de fuga se duplicará la multa⁹⁹.

Identificando la orden de comparendo, como el origen de la investigación que daría lugar a la imposición o no de sanciones que en su gran mayoría son de carácter pecuniario, el régimen contravencional de tránsito en Colombia; responde a la siguiente estructura típica:

⁹⁸Ibíd. Sentencia C-827 de 2001.

⁹⁹COLOMBIA. Código nacional de tránsito. Op. Cit., Artículo 130.

Tabla 1. Estructura de régimen contravencional de tránsito

SUJETO ACTIVO / INFRACTOR	COMPORTAMIENTO	IMPOSICIÓN DE MULTA
<p>A. El conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones</p>	<p>A.1. No transitar por la derecha de la vía. A.2. Agarrarse de otro vehículo en circulación. A.3. Transportar personas o cosas que disminuyan su visibilidad e incomoden la conducción. A.4. Transitar por andenes y demás lugares destinados al tránsito de peatones. A.5. No respetar las señales de tránsito. A.6. Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos. A.7. Transitar sin dispositivos que permitan la parada inmediata o con ellos, pero en estado defectuoso. A.8. Transitar por zonas prohibidas. A.9. Adelantar entre dos (2) vehículos automotores que estén en sus respectivos carriles. A.10. Conducir por la vía férrea o por zonas de protección y seguridad. A.11. Transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, en este caso el vehículo no automotor será inmovilizado. A.12. Prestar servicio público con este tipo de vehículos</p>	<p>A.1. a A.11: Multa equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) A.12. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días</p>
<p>B. El conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones</p>	<p>B.1. Conducir un vehículo sin llevar consigo la licencia de conducción. B.2. Conducir un vehículo con la licencia de conducción vencida. B.3. Sin placas, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito. B.4. Con placas adulteradas. B.5. Con una sola placa, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito. B.6. Con placas falsas. En estos casos los vehículos serán inmovilizados. B.7. No informar a la autoridad de tránsito competente el cambio de motor o color de un vehículo. En ambos casos, el vehículo será inmovilizado. B.8. No pagar el peaje en los sitios establecidos. B.9. Utilizar equipos de sonido a volúmenes que incomoden a los pasajeros de un vehículo de servicio público. B.10. Conducir un vehículo con vidrios polarizados, entintados u oscurecidos, sin portar el permiso respectivo, de acuerdo a la reglamentación existente sobre la materia. B.11. Conducir un vehículo con propaganda, publicidad o adhesivos en sus vidrios que obstaculicen la visibilidad. B.12. No respetar las normas establecidas por la autoridad competente para el tránsito de cortejos fúnebres. B.13. No respetar las formaciones de tropas, la marcha de desfiles, procesiones, entierros, filas estudiantiles y las manifestaciones públicas y actividades deportivas, debidamente autorizadas por las autoridades de tránsito. B.14. Remolcar otro vehículo violando lo dispuesto por este código. B.15. Conducir un vehículo de servicio público que no lleve el aviso de tarifas oficiales en condiciones de fácil lectura para los pasajeros o poseer este aviso deteriorado o adulterado. B.16. Permitir que en un vehículo de servicio público para transporte de pasajeros se lleven animales u objetos que incomoden a los pasajeros. B.17. Abandonar un vehículo de servicio público con pasajeros. B.18. Conducir un vehículo de transporte público individual de pasajeros sin cumplir con lo estipulado en el presente código.</p>	<p>B.1. a B. 23.- Multa equivalente a ocho (8) salarios mínimos legales diarios vigentes</p>

SUJETO ACTIVO / INFRACTOR	COMPORTAMIENTO	IMPOSICIÓN DE MULTA
	<p>B.19. Realizar el cargue o descargue de un vehículo en sitios y horas prohibidas por las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en las normas correspondientes.</p> <p>B.20. Transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en vehículos que no cumplan las condiciones fijadas por el Ministerio de Transporte.</p> <p>B.21. Lavar vehículos en vía pública, en ríos, en canales y en quebradas.</p> <p>B.22. Llevar niños menores de diez (10) años en el asiento delantero.</p> <p>B.23. Utilizar radios, equipos de sonido o de amplificación a volúmenes que superen los decibeles máximos establecidos por las autoridades ambientales. De igual forma utilizar pantallas, proyectores de imagen o similares en la parte delantera de los vehículos, mientras esté en movimiento.</p>	
<p>C. El conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones</p>	<p>C.1. Presentar licencia de conducción adulterada o ajena, lo cual dará lugar a la inmovilización del vehículo.</p> <p>C.2. Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.</p> <p>C.3. Bloquear una calzada o intersección con un vehículo, salvo cuando el bloqueo obedezca a la ocurrencia de un accidente de tránsito.</p> <p>C.4. Estacionar un vehículo sin tomar las debidas precauciones o sin colocar a la distancia señalada por este código, las señales de peligro reglamentarias.</p> <p>C.5. No reducir la velocidad según lo indicado por este código, cuando transite por un cruce escolar en los horarios y días de funcionamiento de la institución educativa. Así mismo, cuando transite por cruces de hospitales o terminales de pasajeros.</p> <p>C.6. No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo.</p> <p>C.7. Dejar de señalizar con las luces direccionales o mediante señales de mano y con la debida anticipación, la maniobra de giro o de cambio de carril.</p> <p>C.8. Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos o sin los elementos determinados en este código.</p> <p>C.9. No respetar las señales de detención en el cruce de una línea férrea, o conducir por la vía férrea o por las zonas de protección y seguridad de ella.</p> <p>C.10. Conducir un vehículo con una o varias puertas abiertas.</p> <p>C.11. No portar el equipo de prevención y seguridad establecido en este código o en la reglamentación correspondiente.</p> <p>C.12. Proveer de combustible un vehículo automotor con el motor encendido.</p> <p>C.13. Conducir un vehículo automotor sin las adaptaciones pertinentes, cuando el conductor padece de limitación física.</p> <p>C.14. Transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas por la autoridad competente. Además, el vehículo será inmovilizado.</p> <p>C.15. Conducir un vehículo, particular o de servicio público, excediendo la capacidad autorizada en la licencia de tránsito o tarjeta de operación.</p> <p>C.16. Conducir un vehículo escolar sin el permiso respectivo o los distintivos reglamentarios, además el vehículo será inmovilizado.</p> <p>C.17. Circular con combinaciones de vehículos de dos (2) o más unidades remolcadas, sin autorización especial de autoridad competente.</p> <p>C.18. Conducir un vehículo autorizado para prestar servicio público con el taxímetro dañado, con los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulteradas o cuando se carezca de él, o cuando aún teniéndolo, no cumpla con las normas mínimas de calidad y seguridad exigidas por la autoridad competente o este no esté en funcionamiento, además el vehículo será inmovilizado.</p>	<p>C.1. a C.39.- Multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV)</p>

SUJETO ACTIVO / INFRACTOR	COMPORTAMIENTO	IMPOSICIÓN DE MULTA
	<p>C.19 Dejar o recoger pasajeros en sitios distintos de los demarcados por las autoridades.</p> <p>C.20 Conducir un vehículo de carga en que se transporten materiales de construcción o a granel sin las medidas de protección, higiene y seguridad ordenadas. Además, el vehículo será inmovilizado.</p> <p>C.21 No asegurar la carga para evitar que se caigan en la vía las cosas transportadas. Además, se inmovilizará el vehículo hasta tanto se remedie la situación.</p> <p>C.22 Transportar carga de dimensiones superiores a las autorizadas sin cumplir con los requisitos exigidos. Además, el vehículo será inmovilizado hasta que se remedie dicha situación.</p> <p>C.23 Impartir en vías públicas al público enseñanza práctica para conducir, sin estar autorizado para ello.</p> <p>C.24 Conducir motocicleta sin observar las normas establecidas en el presente código.</p> <p>C.25 Transitar, cuando hubiere más de un carril, por el carril izquierdo de la vía a velocidad que entorpezca el tránsito de los demás vehículos.</p> <p>C.26 Transitar en vehículos de 3.5 o más toneladas por el carril izquierdo de la vía cuando hubiere más de un carril.</p> <p>C.27 Conducir un vehículo cuya carga o pasajeros obstruyan la visibilidad del conductor hacia el frente, atrás o costados, o impidan el control sobre el sistema de dirección, frenos o seguridad. Además el vehículo será inmovilizado.</p> <p>C.28 Hacer uso de dispositivos propios de vehículos de emergencia, por parte de conductores de otro tipo de vehículos.</p> <p>C. 29 Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida.</p> <p>C.30 No atender una señal de ceda el paso.</p> <p>C.31 No acatar las señales o requerimientos impartidos por los agentes de tránsito.</p> <p>C.32. No respetar el paso de peatones que cruzan una vía en sitio permitido para ellos o no darles la prelación en las franjas para ello establecidas.</p> <p>C.33 Poner un vehículo en marcha sin las precauciones para evitar choques.</p> <p>C.34 Reparar un vehículo en las vías públicas, parque o acera, o hacerlo en caso de emergencia, sin atender el procedimiento señalado en este código.</p> <p>C.35 No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado.</p> <p>C.36 Transportar carga en contenedores sin los dispositivos especiales de sujeción. El vehículo será inmovilizado.</p> <p>C.37 Transportar pasajeros en el platón de una camioneta picó o en la plataforma de un vehículo de carga, trátase de furgón o plataforma de estacas.</p> <p>C.38 Usar sistemas móviles de comunicación o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si estos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres.</p> <p>C. 39. Vulnerar las reglas de estacionamiento contenidas en el Artículo 77 de este Código.</p>	
<p>D. El conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:</p>	<p>D.1. Guiar un vehículo sin haber obtenido la licencia de conducción correspondiente. Además, el vehículo será inmovilizado en el lugar de los hechos, hasta que este sea retirado por una persona autorizada por el infractor con licencia de conducción.</p> <p>D.2. Conducir sin portar los seguros ordenados por la ley. Además, el vehículo será inmovilizado.</p>	<p>D.1. a D. 15.- Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (smlvd)</p>

SUJETO ACTIVO / INFRACTOR	COMPORTAMIENTO	IMPOSICIÓN DE MULTA
	<p>D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los Artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.</p> <p>D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los Artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.</p> <p>D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los Artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.</p> <p>D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los Artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.</p> <p>D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los Artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.</p> <p>D.8. Conducir un vehículo sin luces o sin los dispositivos luminosos de posición, direccionales o de freno, o con alguna de ellas dañada, en las horas o circunstancias en que lo exige este código. Además, el vehículo será inmovilizado, cuando no le funcionen dos (2) o más de estas luces.</p> <p>D.9. No permitir el paso de los vehículos de emergencia.</p> <p>D.10. Conducir un vehículo para transporte escolar con exceso de velocidad.</p> <p>D.11. Permitir el servicio público de pasajeros que no tenga las salidas de emergencia exigidas. En este caso, la multa se impondrá solidariamente a la empresa a la cual esté afiliado y al propietario. Si se tratare de vehículo particular, se impondrá la sanción solidariamente al propietario.</p> <p>D.12. Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.</p> <p>D.13. En caso de transportar carga con peso superior al autorizado el vehículo será inmovilizado y el exceso deberá ser transbordado.</p> <p>D.14. Las autoridades de tránsito ordenarán la inmovilización inmediata de los vehículos que usen para su movilización combustibles no regulados como gas propano u otros que pongan en peligro la vida de los usuarios o de los peatones.</p> <p>D.15. Cambio del recorrido o trazado de la ruta para vehículo de servicio de transporte público de pasajeros, autorizado por el organismo de tránsito correspondiente. En este caso, la multa se impondrá solidariamente a la empresa a la cual esté afiliado el vehículo y al propietario. Además el vehículo será</p>	

SUJETO ACTIVO / INFRACTOR	COMPORTAMIENTO	IMPOSICIÓN DE MULTA
	inmovilizado, salvo casos de fuerza mayor que sean debidamente autorizados por el agente de tránsito.	
E. El conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:	E.1. Proveer combustible a vehículos de servicio público con pasajeros a bordo. E.2 Negarse a prestar el servicio público sin causa justificada, siempre que dicha negativa cause alteración del orden público. E.3. Numeral eliminado por el Artículo 4 de la Ley 1696 de 2013. E.4. Transportar en el mismo vehículo y al mismo tiempo personas y sustancias peligrosas como explosivos, tóxicos, radiactivos, combustibles no autorizados, etc. En estos casos se suspenderá la licencia por un (1) año y por dos (2) años cada vez que reincida. El vehículo será inmovilizado por un (1) año cada vez.	E.1. a E.4.- Será sancionado con multa equivalente a cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv)
F.	Conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas	Si se trata de conductores de vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instructor de conducción ¹⁰⁰ .

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la Ley 769 de 2002

Como ha podido apreciarse, el marco jurídico del régimen contravencional de tránsito en Colombia sí desarrolla los principios de legalidad y tipicidad dentro de la identificación de las infracciones de tránsito. Lo hace, a pesar de algunos reparos que pueden hacerse frente a la existencia de conceptos indeterminados o referencias de reenvío dentro de la descripción de los comportamientos constitutivos de infracción.

Pudiera resultar paradójico que el principio de tipicidad admita que las infracciones administrativas puedan contener conceptos indeterminados, eso sí, sin traicionar el núcleo duro integrado por los componentes mínimos anteriormente señalados.

Un ejemplo de esto fue retomado por el Tribunal Constitucional al abordar el estudio de la expresión “maniobras peligrosas e irresponsables” contenida dentro de la infracción prevista en el Artículo 131, literal d), inciso 8º del Código Nacional de Tránsito, expresiones que a primera vista admitirían multiplicidad de valoraciones e interpretaciones.

¹⁰⁰Ley 769 DE 2002. Op. Cit. Artículo 130.

Al respecto señaló la Corte¹⁰¹, que el uso de los conceptos indeterminados es admisible en una infracción administrativa y no desconoce el principio de igualdad, pero siempre y cuando dichos conceptos sean determinables en forma razonable, esto es, que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados.

Por el contrario, si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

En este punto es imperioso resaltar que las infracciones de tránsito que se recogen dentro de la Ley 769 de 2002, aparecen atribuidas a quienes desempeñen el rol de conductores de los diferentes medios de transporte terrestre, sin abordar el papel desarrollado por las empresas prestadoras del servicio. Punto que se contempla dentro de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, normatividad que sí contempla infracciones de transporte imputables a las empresas de servicio público, individual y colectivo, cuando a través de acciones u omisiones vulneran la prestación del mencionado servicio público.

Como colofón a todo a lo anteriormente esbozado, se puede evidenciar, que el poder sancionador tiene una naturaleza jurídica compleja, por la cual, el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias a Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos.

¹⁰¹COLOMBIA. Corte Constitucional. Op. Cit., Sentencia C-530 de 2003.

Ahora bien, al estudiar la estructura de los anteriores procesos sancionatorios, mismos que guardan similitud con el objeto de investigación, se observa que se encuentran configurados a partir de unas leyes ordinarias, expedidas por el legislador, cumpliendo de esta manera con el principio de reserva legal y el principio de tipicidad al esbozarse claramente los tipos de faltas y sus correspondientes sanciones.

De igual manera, se fundamentan en un compilado axiológico, donde el poder se entiende concebido para velar por la supervivencia de las bases del Estado y garantía de aquellos a quienes se encuentra dirigido, de ahí, que se ha establecido en los diferentes regímenes sancionatorios, una serie de principios tales como el de legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, efecto de inmediatez de las normas procesales, dignidad humana, presunción de inocencia, gratuidad, ejecutoriedad, celeridad, culpabilidad, favorabilidad, igualdad, derecho de defensa, proporcionalidad, motivación; principios fundantes del Estado Social de Derecho.

CAPITULO II.

5.2 EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA LEGISLACIÓN Y LA DOCTRINA

El presente capítulo, incorpora la información a detalle, en propósito de dar respuesta al objetivo número dos de esta investigación, el cual consiste en realizar una descripción del derecho administrativo sancionatorio en Colombia, en materia de transporte terrestre, desde la legislación y la doctrina, por lo anterior, se procede inicialmente a definir el concepto de transporte, su naturaleza como servicio público y a establecer la razón por la que este concepto es diferente de aquel que se refiere a tránsito; posterior a ello, se describe el desarrollo legislativo que en esa materia se encuentra en el ordenamiento jurídico Colombiano, de igual manera se hará referencia a las posiciones doctrinales sobre esta área del derecho, para finalizar este apartado de estudio con la descripción del procedimiento aplicable al denominado derecho de transporte y sus diferencias respecto del procedimiento de tránsito, que aplica en el territorio nacional.

5.2.1 El Transporte en Colombia

El concepto de transporte se encuentra definido en la Ley 769 de 2002, como “el traslado de personas, animales o cosas de un punto a otro a través de un medio físico, a diferencia del tránsito que se define como la movilización de personas, animales o vehículos por una vía pública o privada abierta al público”¹⁰². El concepto anterior permite evidenciar que existen dos connotaciones a tener en cuenta para el desarrollo de este capítulo, por cuanto se tratará al transporte entendiendo que es un concepto diferente al de tránsito.

¹⁰²COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 769 de 2002 (6, Julio, 2002). Por la cual se expide el Código de Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. 44.932 de 13 de septiembre de 2002. Bogotá, D.C.

Para iniciar, es conveniente resaltar que desde el origen de los primeros núcleos sociales humanos, la libertad de movimiento y el flujo continuo de personas, animales, materiales o cosas, de un punto a otro, conlleva a que el hombre proponga y materialice nuevas ideas y nuevos paradigmas en su desarrollo. Esto implica que el transporte se consagra como un instrumento importante de cambio y desarrollo en la vida de la sociedad, siendo en un principio el empleo característico de tracción animal en su propósito de movilización y la implementación posterior de los automotores, impulsando significativamente el apogeo de la civilización.

En consecuencia de lo descrito, el transporte, se constituye como un elemento necesario para el desarrollo de cualquier actividad económica en la actualidad, ya que dada la interacción de cadenas productivas y los diferentes eslabones de las mismas, es requerido el traslado de personas, animales o cosas mediante un medio físico para completar o garantizar los procesos productivos; para consolidar esta afirmación, se podría citar a doctrinantes como Nicoletta González Cancelas, que definen al transporte en los siguientes términos:

El transporte es un elemento vital en la planificación y administración de un diseño integrado de gestión logística, que permite el desplazamiento de materias primas, productos terminados e incluso personas, a través de cadenas de transporte diseñadas para cumplir despachos en tiempo y forma, al menor costo posible, tanto a nivel local, como regional, nacional o internacional¹⁰³.

González, asevera entonces, que el transporte es un elemento esencial para el desarrollo social y económico del territorio nacional; que además, se convierte en un factor de importancia para asegurar la competitividad de las empresas en especial de tipo privado que buscan maximizar sus utilidades al menor costo posible, o de aquellas públicas o mixtas donde su objetivo principal es la reinversión

¹⁰³GONZÁLES. C, Nicoletta. Presentación: transporte y logística. Revista Transporte y Territorio, Argentina: Editorial Universidad de Buenos aires, 2016, p. 1 - 4.

de utilidades en generación de bienestar social, pues en este último caso, el transporte se convierte en el instrumento que garantiza que los insumos humanos, materiales y financieros para la construcción de obras sociales de beneficio comunitario por citar tan solo un ejemplo, lleguen a su destino mediante el uso de un medio físico para su traslado.

Además, en concordancia al párrafo anterior, es necesario anotar que conforme a la Ley 336 de 1996¹⁰⁴, la actividad transportadora se define como el 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.

Así también, otro aspecto a considerar es el que la Corte Constitucional, aplica para conceptualizar al transporte terrestre asemejándolo a una actividad económica, que interrelaciona a las personas y empresas, ya sean públicas o privadas, permitiendo el derecho de libre movimiento y circulación, así como la realización de derechos vinculados con la libertad económica y la iniciativa privada relacionada con la prestación del servicio público de transporte y describe que:

Su ejercicio arriesga derechos fundamentales de los ciudadanos a la vida, la integridad y la seguridad, por el peligro que entraña la movilización a través de vehículos - velocidad de la movilización y contundencia de los mismos -. También impacta en derechos colectivos como el medio ambiente y el uso del espacio público (vgr. vías, calles, bahías, publicidad exterior, contaminación del aire, etc.). Como consecuencia de ello, es objeto de una fuerte regulación por el Legislador, al punto tal de que la Corte ha reconocido que es “legítima una

¹⁰⁴COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996 (20, diciembre, 1996). Por la cual se expide el Estatuto General del Transporte. Diario oficial. 42.948 de 28 de diciembre de 1996. Bogotá, D.C.

amplia intervención policiva del Estado (en estas materias), con el fin de garantizar el orden, y proteger los derechos” de los ciudadanos¹⁰⁵.

5.2.1.1 El Transporte en Colombia como Servicio Público

Realizada la anotación anterior, es correcto mencionar que en Colombia, el derecho de transporte, por su parte, se encarga de la regulación de las relaciones de personas naturales y jurídicas, cuyas conductas puedan afectar el ejercicio adecuado de la actividad de transporte; la Corte Constitucional ha considerado que el transporte terrestre automotor es un servicio público, y que por lo tanto, en su prestación y desarrollo está implicado el interés general sobre el particular, y que al ser un servicio así clasificado, el mismo es inherente a la finalidad social del Estado; y precisamente en el artículo 5 de la Ley 136 de 1996, se afirma que:

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 Modo¹⁰⁶.

De lo anteriormente expuesto se puede manifestar que la Constitución Nacional y la ley, ha reconocido que el transporte es un servicio público y como tal inherente a la finalidad Social del Estado, que busca el mejoramiento de la calidad de vida de los Colombianos, así lo ha reconocido la Corte Constitucional, “el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales, pues la íntima conexidad entre el derecho al servicio público del transporte con los derechos al trabajo a la enseñanza, a la libre circulación y, en general, al libre desarrollo de la

¹⁰⁵COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-144/09. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁶COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 336 de 1996. Artículo 5.

personalidad¹⁰⁷”, hacen que en el ordenamiento jurídico existan herramientas jurídicas para su protección de ahí que deben existir unas reglas claras de procedimiento para materializar estos derechos de rango constitucional.

Ante lo antes expuesto surge el interrogante ¿Qué se entiende por servicio público?: Para la Corte Constitucional en la sentencia C 378 de 2010, se considera como servicio público, toda actividad organizada que busca satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, se realice tanto por el Estado directamente, ó por personas privadas.¹⁰⁸

De ahí que, en la investigación se hizo relevante resaltar, que el transporte terrestre en Colombia, constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la importancia que tiene para la económica del país puesto que a través de la actividad del transporte se pueden trasladar mercancías de una región a otra, así mismo se podrán trasladar pasajeros de una ciudad a otra o dentro del mismo casco urbano, pues de nada serviría tener el derecho fundamental a circular libremente artículo 24 de la CN, si el Estado no brinda los medios para poder trasladarse.

Ahora bien, en Colombia el transporte se presta por empresas privadas, pero al ser un servicio público, deben estar bajo el control y regulación del Estado, pero para ello se hace necesario contar con unas reglas de procedimiento, que deben tener un fundamento legal, en una ley creada por el Congreso de la Republica que establezca las faltas, y sus correspondientes sanciones.

¹⁰⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 604 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹⁰⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-378 de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

5.2.2 Desarrollo Legislativo

5.2.2.1 Régimen normativo de transporte en Colombia anterior a la Constitución de 1991.

En el desarrollo normativo del derecho sancionatorio de transporte se debe tener en cuenta que a la luz de la Constitución de 1886, se expidió por parte del congreso de aquella época la ley 15 de 1959, la que tal como lo menciona en su artículo primero crea la facultad de intervención de las autoridades públicas para la autorización, el control y vigilancia en materia de transporte y tránsito tanto urbano como en servicio por carreteras, para la movilización de cargas y pasajeros¹⁰⁹.

Entre los objetivos que tenía la mencionada norma era establecer las condiciones de importación de vehículos, organizar las empresas de transporte, y establecer las tarifas del transporte urbano de pasajeros.

¹⁰⁹COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 15 de 1959. Artículo 1. En desarrollo de los artículos 30, 32 y 39 de la Constitución Nacional, el Gobierno en representación del Estado y por mandato de esta Ley, intervendrá en la industria del transporte automotor tanto urbano como en servicio por carreteras, para la movilización de cargas y pasajeros, con los siguientes objetivos:

- a) Organizar y patrocinar empresas públicas, privadas o mixtas de carácter distrital, municipal, departamental o nacional, pudiendo expropiar o adquirir los equipos pertenecientes a particulares, previa indemnización o arreglo contractual sobre pago;
- b) Reglamentar el funcionamiento de dichas empresas y prestación de sus servicios;
- c) Hacer o autorizar importaciones de vehículos y repuestos pudiendo modificar o eliminar las tarifas aduaneras, requisitos y demás gravámenes de importancia de elementos destinados a ese servicio público de todas estas mercancías;
- d) Fijar para todas las ciudades del país las tarifas de transporte urbano, intermunicipal e interdepartamental, y establecer la forma de pago, o prestación del servicio de transporte que por esta Ley le corresponde al empleador en beneficio del empleado: y
- e) Establecer, cuando las necesidades del transporte urbano en otras ciudades del país lo exijan en forma transitoria mientras se establecen tarifas definitivas, el sistema previsto en esta Ley para el Distrito Especial de Bogotá, y en consecuencia señalar el monto, forma de pago, distribución y recaudo del auxilio patronal por transporte allí previsto.

PARÁGRAFO. La facultad establecida en el ordinal d) del artículo anterior, y en cuanto hace relación al servicio urbano, podrá delegarla el Gobierno en los Gobernadores o en los alcaldes, cuando los respectivos Municipios tengan una organización adecuada en sus dependencias de Tránsito y Transportes, de acuerdo con las reglamentaciones que dicte el Gobierno sobre el particular. Para la aplicación de las determinaciones que se dicten en virtud de esta delegación se requiere la previa autorización del Gobierno Nacional.

De lo anterior se debe tener en cuenta que la mencionada de ley, en ninguno de sus diecinueve (19) artículos hace alusión a establecer un proceso sancionatorio de transporte, en el que se incluya los sujetos objeto de sanción, la tipificación de las faltas, y las correspondientes sanciones.

Avanzando en la historia de Colombia y Producto de movimientos como la Séptima Papeleta se logra la reforma Constitucional de 1991, misma que establece un nuevo modelo de Estado, como lo es el Estado Social de Derecho, a la luz de este nuevo modelo constitucional se expidió la Ley 105 de 1993¹¹⁰, norma en la que se fijan los Principios Rectores del Transporte, a partir de los cuales se desarrollaría la actividad del Estado en la regulación y control del transporte en Colombia, norma que se fundamenta en principios constitucionales como el de la libre circulación contenido en el artículos 24 de la Carta Política, así mismo garantizando que el transporte es un servicio público, mediante el cual se permite garantizar otros derechos fundamentales. Continuando con el desarrollo legislativo la ley 105 de 1993 fue complementada con la Ley 336 de 1996¹¹¹, que adoptó el Estatuto Nacional del Transporte.

5.2.2.2 Principios del derecho administrativo sancionatorio de Transporte en Colombia

Con el propósito de entender el régimen sancionatorio en materia de transporte en Colombia, es importante la siguiente salvedad: la titularidad de la potestad sancionadora se encuentra en cabeza del Estado por la caracterización de servicio público que conlleva unas connotaciones de orden estatal, de ahí que por orden de la misma Constitución de 1991, ante el evento de que una determinada actividad sea catalogada como servicio público, será deber del Estado su vigilancia, su control

¹¹⁰Ibíd. Ley 105 de 1993

¹¹¹Ibíd.

y su regulación¹¹²; y por ello, es necesaria la descripción de su desarrollo desde la promulgación de la Ley 105 de 1993¹¹³, mediante la cual se adoptan las 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; al igual que la Ley 336 de 1996¹¹⁴, mediante la cual se establece el Estatuto Nacional de transporte.

En desarrollo del párrafo anterior, inicialmente se hace referencia a la Ley 105 de 1993, la cual puede ser visualizada como un propósito nacional por cuanto recibió el respaldo de diferentes fuerzas sociales, y su finalidad se sustentaba en ser soporte de una serie de garantías al sector del transporte, considerando que se trata de un servicio público como ya se expuso, que es muy importante para la economía del país, dado que el mismo cumple un papel determinante en la fijación de los precios para los diferentes bienes y servicios que se comercializan en el mercado, por cuanto se considera un costo para los mismos; el transporte terrestre se subdivide en categorías como el transporte de carga, representado por el transporte de mercancías, insumos, materia prima, productos agrícolas, y alimentos; y por otro lado, en el ámbito urbano, por la categoría transporte de pasajeros, cuyo papel trascendental también sobresale.

En este sentido, es necesario, además, considerar algunas concepciones sobre qué se entiende por principio, para seguidamente considerar aquellos comprendidos como rectores en transporte especialmente, y por ello, a continuación, se citan algunos importantes autores y doctrinantes de derecho, como Robert Alexy quien los considera como sigue:

¹¹²COLOMBIA. Constitución Política de 1991. Inciso 2, Artículo 365.

¹¹³COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 del 30, diciembre, 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. Diario oficial. 41.158 de 30 de diciembre de 1993. Bogotá, D.C.

¹¹⁴Ibíd., Ley 336 de 1996. 20 diciembre de 1996. Por la cual se establece el Estatuto General del Transporte. Diario Oficial No. 42.948, de 28 de diciembre de 1996

Los principios son normas, pero no normas dotadas de una estructura condicional hipotética con un supuesto de hecho y una sanción bien determinada. Más bien, los principios son mandatos de optimización que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas que juegan en sentido contrario¹¹⁵.

Mientras que Bernal, al referirse a los principios, los determina desde la concepción de los derechos fundamentales, significando ello, que su manifestación implica la realización de los mismos en el menor tiempo posible, conforma a la normatividad vigente y lo expresa así:

Los derechos fundamentales son el ejemplo más claro de principios que existen en el ordenamiento jurídico. (...), por su redacción abstracta, estas normas tienen más bien la estructura de los principios que, en cuanto a mandatos de optimización ordenan que su objeto sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas¹¹⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que los principios son precisamente las bases fundantes del Estado Social de Derecho, el cual se establece en el Artículo primero de la Constitución Nacional, que busca proteger la dignidad humana y las libertades de los coasociados¹¹⁷. Estos principios, específicamente relacionados al transporte, se tienen en cuenta por el legislador al promulgar la Ley 105 de 1993, que en su Artículo 2¹¹⁸, establece los principios del derecho de transporte, entre los que se deben señalar para fines de la presente

¹¹⁵ALEXEY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 95.

¹¹⁶BERNAL PULIDO, Carlos. El derecho de los derechos. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005

¹¹⁷ COLOMBIA, Constitución Nacional. art 1

¹¹⁸COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 de 1993. Artículo 2.

investigación los siguientes: la libre circulación, la intervención del Estado la seguridad, el debido proceso, igualdad, entre otros.

Posteriormente, y en aras de desarrollar los anteriores principios, se emite la Ley 336 de 1996, que, en su artículo primero, contempla su objeto y lo sustenta de la siguiente manera:

La presente Ley tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan¹¹⁹.

Estos principios han tenido un desarrollo jurisprudencial tal como se observa a continuación:

Principio de la libre circulación: De conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley (...); este importante principio ha tenido desarrollo jurisprudencial a través de la Corte Constitucional en sentencias como la T- 747 de 2015, en la que el máximo tribunal Constitucional estableció que la libertad de locomoción es un derecho fundamental al ser una expresión de la libertad inherente al ser humano, que consiste en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro valga la redundancia, libremente dentro del territorio del país, incluido especialmente, las vías y espacios públicos. A su vez, el derecho internacional a través de convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, han incorporado la libertad de locomoción, entre los cuales están la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 13 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

¹¹⁹Ibíd., Ley 336 de 1996. Artículo 1.

Artículo 12, que además prevé que este derecho no podrá ser objeto de restricciones a menos que estén previstas en la ley¹²⁰.

Ahora bien, es importante resaltar que este principio no adquiere connotaciones de un derecho absoluto; por lo cual está sujeto a restricciones o limitaciones que la Corte Constitucional manifiesta así:

La Constitución faculta al legislador para establecer limitaciones a la libertad de locomoción. Estas pueden ser necesarias cuando el orden público se encuentre gravemente alterado. Igualmente pueden justificarse, entre otras, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural¹²¹.

Principio de Intervención del Estado en el Transporte: este principio hace referencia a que corresponde al Estado; tanto la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas. La intervención del Estado es uno de los principios que rigen en el sector del transporte; teniendo en cuenta, que es un servicio público esencial el cual implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación; pero, en todos los sectores de la economía como lo establece el Artículo 333¹²² de la Constitución Nacional, existe libertad de empresa. Por lo que la Ley 336 de 1996, en su Artículo segundo, establece en su numeral 5 que “el servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado”; y según su Artículo cuarto, 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

¹²⁰COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 de 2016.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-747 de 2015, M. P. Dra. Myriam Ávila Roldán.

¹²¹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-257 de 1993, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

¹²²COLOMBIA. Constitución Política. Artículo 333. Gaceta Constitucional. Bogotá D.C.

particulares. Estas aseveraciones, tienen sustento constitucional en el Artículo 189 de la Constitución Política, que en su numeral 22, señala que “Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema autoridad Administrativa: (...) ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”¹²³.

Con base en lo anterior, encontramos que si bien, el sector transporte está intervenido por el Estado a través de entidades como el Ministerio de Transporte o por la Superintendencia de Puertos y Transportes, quienes a través del ejercicio de la función administrativa fijan las políticas públicas concernientes al transporte; el servicio se presta por empresas particulares en las diferentes modalidades de servicio básico de pasajeros, de manera individual tipo taxi, o colectivo a través de los sistemas de transporte público colectivo, o sistemas de transporte masivo, o en la modalidad de carga por carretera; de igual manera, encontramos que se presta por diferentes empresas que son habilitadas por el Ministerio de Transporte, en su esencia son empresas de naturaleza privada.

Es entonces, que la intervención del Estado en el sector transporte, se hace primordial para brindar garantías a los usuarios de este servicio en el sistema tarifario, así como en el modo que se debe prestar, para que de esta manera las empresas dedicadas a prestar el servicio de transporte, cumplan una serie de requisitos que permitan optimizar el servicio; pero, para esto se hace necesario que las entidades administrativas cuenten con herramientas, como, una reglas claras de procedimiento que permitan regular este tipo de actividades.

Principio de la Seguridad: La seguridad de las personas constituye una prioridad del sistema y del sector transporte. Así como el principio de intervención del Estado es importante en el modelo económico; es también de suma importancia, que el

¹²³Ibíd. Artículo 189. Numeral 22.

desarrollo de la actividad transportadora en cualquiera de sus modos se ejerza bajo el principio de seguridad para los usuarios. En su sentir, el legislador procura formar un marco legal de referencia para las modalidades del transporte público, bajo la óptica de la seguridad, “entendida como el eje principal de la actividad transportadora”¹²⁴.

Por lo expuesto con antelación, el Gobierno Nacional, promulga como política de Estado la seguridad vial; significando que se trata de un interés de orden nacional y que es independiente del sistema político que se instituya con los nuevos gobiernos; es decir, que perdura en el tiempo. Por lo cual se promulga el Plan Nacional de Seguridad Vial, que comprende el periodo 2011- 2021 (PNSV 2011-2021).

Ahora bien, se debe tener en cuenta al respecto, que el Artículo tercero del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA¹²⁵, aplicable a todo proceso administrativo, incluido el derecho sancionatorio de transporte, establece principios tales como: el debido proceso, igualdad, imparcialidad, moralidad y transparencia, previstos en los Artículos, 29 y 209 de la Constitución Política Nacional. El citado Artículo tercero del CPACA, regula así dichos principios:

Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación,

¹²⁴COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-033 de 2014, MG Ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

¹²⁵COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011 (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario oficial. 47956 de 18 de enero de 2011. Bogotá, D.C.

responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad¹²⁶.

Principio del debido proceso: las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. Es por ello, que la Corte Constitucional, establece que “la administración debe ser estricta en la garantía del debido proceso en sus distintas actuaciones y debe procurar dar a conocer sus actos de la manera más efectiva posible”¹²⁷. Así mismo, la Corte Constitucional en su Sentencia C-980 /2010¹²⁸; expresa además, que hacen parte de las garantías del debido proceso, el derecho a la jurisdicción, el derecho al juez natural, el derecho a la defensa, el derecho a un proceso público, el derecho a la independencia del juez y por último el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario.

Principio de igualdad: en este principio se hace alusión a que las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

5.2.2.3 Ley 105 de 1993 frente al Derecho Sancionatorio en el Transporte Terrestre.

La Ley 105 de 1993, respecto del tema que se precisa en esta investigación, el derecho sancionatorio en materia de transporte en Colombia es abordado en el capítulo III, en los Artículos 5 a 8¹²⁹, en los cuales se establece que la regulación

¹²⁶Ibíd., Artículo 3.

¹²⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-214/2006. M. P. M. Monroy.

¹²⁸Ibíd., sentencia C-980 /2010. M. P. G. Mendoza.

¹²⁹COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 de 1993. Op. Cit., Artículos 5, 6, 7, 8.

sobre transporte es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales. Al igual que el control de transporte, corresponde a la Policía Nacional en su especialidad de transporte, quien debe velar por el cumplimiento del régimen normativo y por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas.

Ahora bien, en el Capítulo IV de la ley 105 de 1993, denominado sanciones, en su Artículo 9, establece los sujetos que pueden ser objeto de sanciones administrativas y también se establece una serie de sanciones de manera general como a manera de ejemplo la amonestación¹³⁰; y que podrán ser sujeto de sanción:

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

De lo anterior, se puede observar que en la Ley 105 de 1993, no existe un desarrollo amplio respecto del régimen administrativo sancionatorio de transporte, porque se establecen los sujetos objeto de sanción y las sanciones, pero no se observa una descripción de conductas por parte del legislador que puedan ser objeto de sanción, esto en contravía de importantes principios como son la tipicidad y el de legalidad, los que son fundantes en el actual Estado Social de Derecho, que promulga la Constitución Nacional de 1991.

¹³⁰Ibíd., Artículo 9º.

Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en: Amonestación, multas, suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora, inmovilización o retención de vehículos.

Bajo este panorama se hace necesario avanzar en la descripción de la norma fundante del régimen sancionatorio en transporte; y se procede a describir la Ley 336 de 1996, o también conocido como el Estatuto de Transporte.

5.2.2.4 Ley 336 de 1996 frente al Derecho Sancionatorio en el Transporte Terrestre en Colombia.

La Ley 336 de 1996, considera al transporte como un servicio público, y en su Artículo 5: dictamina que:

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 prestación de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento de cada modo.

El estatuto de transporte creado en 1996, mediante esta Ley, se compone de tres (3) títulos, de los cuales, para esta investigación se hará hincapié en el título I, Capítulo Noveno, por cuanto en él, se establecen las sanciones y procedimientos, en sus Artículos 44, 45, y en especial en su artículo 46¹³¹; que hace referencia a la

¹³¹COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996. Op. Cit., Artículo 46.-Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

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

graduación de las multas de acuerdo al modo de transporte. A manera de ejemplo podemos tener en cuenta el modo de transporte terrestre al que se establece una multa que oscila entre de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes.

Mientras que respecto al procedimiento, la Ley 336 de 1996, exige que sea por escrito, sin posibilidades de audiencias; esto se indica en sus Artículos 50¹³² y 51¹³³ en los que establecen que una vez se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, una vez surtido el traslado por un término no inferior a diez (10), días ni superior a treinta (30) días; el presunto infractor por escrito responde a los cargos formulados, y de igual manera la decisión será por escrito, puesto que después de presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas se adopta la decisión mediante acto administrativo motivado, el que se somete a las reglas de vía administrativa respecto de los recursos, que de igual manera se deben presentar por escrito. Es decir, el sistema así desarrollado, no responde a las nuevas

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

Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;

Transporte fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;

Transporte marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;

Transporte férreo: de uno (1) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y

Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Nota: El literal e) del presente artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-490 de octubre 2 de 1997, con la advertencia de que, dentro de la escala prevista, las sanciones deberán ser razonables y proporcionales a la gravedad de la infracción”

¹³²Ibíd., Artículo 50. Sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, la cual deberá contener:

a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.

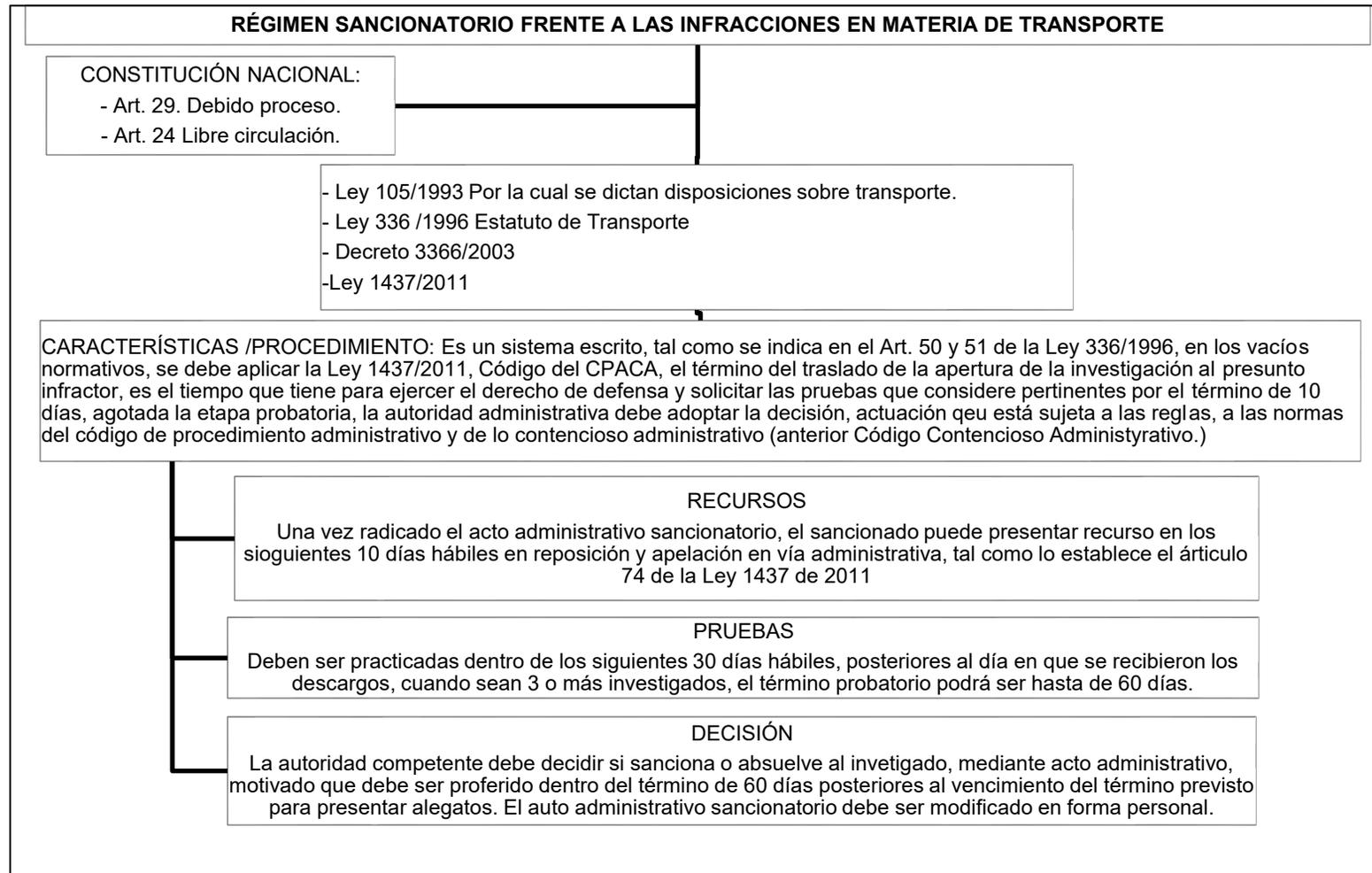
b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación.

c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.

¹³³Ibíd., Artículo 51. Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

tendencias del derecho procesal como es la oralidad, publicidad y el derecho de contradicción; sin embargo, el proceso propuesto debe ser respetuoso de los principios y garantías constitucionales como el debido proceso. A continuación, un bosquejo del procedimiento actual según lo expuesto:

Figura 2. Procedimiento de transporte



Fuente: elaboración propia.

De lo descrito, se puede inferir que la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, y la Ley 336 de 1996, que establece una serie de principios acordes con el modelo de Estado Social de Derecho, son los que buscan darle mayores garantías a los usuarios del servicio de transporte, y de igual manera a los investigados; por ello, los principios en el régimen sancionatorio de transporte, tienen una función integradora con el proceso establecido en la ley 1437 de 2011, o código del CPACA. Principios que tal como lo definen doctrinantes en la materia como Alexi, citado con antelación, se convierten en mandatos de optimización, es decir, de obligatorio cumplimiento como el derecho fundamental del debido proceso; que debe observar en las investigaciones administrativas que se desarrollan por competencia ante las autoridades administrativas como la Superintendencia de Puertos y Transportes y los organismos de tránsito.

Continuando, respecto del proceso establecido en la Ley 105 de 1993¹³⁴, mediante la cual se adoptan las disposiciones básicas sobre el transporte, al igual que en la Ley 336 de 1996, mediante la cual se establece el Estatuto de Transporte, podría afirmarse que se establece las sanciones, a manera de ejemplo, multas, en el transporte terrestre, de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes, y en el transporte fluvial, de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes¹³⁵, de igual manera se establecen los sujetos objeto de sanciones como por ejemplo las personas que violen o faciliten la violación de las normas de transporte, las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte, o las empresas de servicio público¹³⁶. Pero existe un vacío legislativo, esto debido a que no se establece el tipo de faltas que serán objeto de sanción, lo que podría contradecir principios como: el debido proceso, tipicidad, legalidad, el derecho de contradicción y el de juez natural; ante este vacío jurídico, el Gobierno Nacional decide promulgar el Decreto 3366 de 2003, mediante el cual se establece

¹³⁴COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit., Ley 105 de 1993. Artículo 1.

¹³⁵Ibíd., Ley 336 de 1996. artículo 46.

¹³⁶Ibíd., Ley 105 de 1993. artículo 9.

el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan procedimientos¹³⁷.

5.2.2.5 El Derecho Sancionatorio en el Transporte Terrestre en Colombia desde el Decreto 3366 de 2003.

En el año 2003 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3366, 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 que se expide con el objetivo de establecer el procedimiento a aplicar, frente a las infracciones a las normas de transporte; mismo que en su artículo segundo, define que se debe entender por infracción al transporte lo siguiente: “toda acción u omisión que vulnere la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en los términos definidos en la ley o en los reglamentos de cada modalidad de servicio”¹³⁸.

Así mismo, al encontrar que existe un vacío legislativo referente a establecer la autoridad competente quien debe conocer de los procesos que se adelanten por la presunta vulneración a las normas de transporte, el artículo tercero del citado decreto, establece el factor de competencia, de la siguiente manera:

Autoridades competentes. Son autoridades competentes para investigar e imponer las sanciones aquí señaladas: En la jurisdicción nacional: La Superintendencia de Puertos y Transporte o quien haga sus veces”. “En la jurisdicción distrital y municipal: Los alcaldes o los organismos de transporte o la dependencia en quienes se delegue esta función.

¹³⁷COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 3366 de 2003 (21, noviembre, 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. Diario oficial. 45.381, del 24 de noviembre de 2003. Bogotá, D.C.

¹³⁸Ibíd., Artículo 2.

Esto significa, que con la entrada en vigencia del Decreto 3366 de 2003, se estableció la competencia; pero además, se hace necesario describir qué sucede con principios como el de legalidad establecidos como fundantes por el modelo de Estado Social de Derecho, establecido a partir de la Constitución Nacional de 1991, de ahí, que al analizar este decreto, llama la atención para efectos de esta investigación, lo establecido en su Artículo séptimo, que contempla que:

Los sujetos de sanción solo serán investigados y sancionados administrativamente por comportamientos que estén previamente descritos como infracción a las normas de transporte vigentes al momento de su realización y con la observancia de la plenitud de las formas propias de esta clase de procedimientos¹³⁹.

Con base en lo anterior, el Decreto 3366 de 2003, inicia a desarrollar una serie de comportamientos que podrán ser sancionados por las autoridades competentes que para el efecto serían en la jurisdicción nacional la superintendencia de puertos y transportes y en la jurisdicción municipal los alcaldes o los organismos de tránsito y transporte correspondiente; haciendo evidente que a partir del Artículo 11 del Decreto se inicia a describir y a tipificar una serie de conductas que serán objeto de sanción en el régimen sancionatorio de transporte, por ejemplo, el Artículo 14¹⁴⁰, que establece:

¹³⁹Ibíd., Artículo 7.

¹⁴⁰Ibíd., Artículo 14. Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de once (11) a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

a) Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad; NOTA: Declarado Nulo por el Consejo de Estado mediante Fallo 206 del 13 de octubre de 2011, Expediente 2005-00206-01.

b) Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación de los equipos;

c) Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley, para el trámite de los documentos que soportan la operación;

d) Negarse, sin justa causa legal a expedir paz y salvo;

e) Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para esta modalidad de servicio, por el Ministerio de transporte o por quien haga sus veces;

(...) Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de once (11) a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones: Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad.

Este artículo, hace referencia a uno de los principios desarrollados por el Estatuto de Transporte y por la Corte Constitucional, que es: la seguridad, entendida como el eje principal de la actividad transportadora, de ello, que se hace necesario sancionar (previo el debido proceso correspondiente), a las empresas de transporte que permitan prestar el servicio en vehículos sin las condiciones necesarias de seguridad, con esto se está protegiendo el bien jurídico tutelado más importante para el régimen de transporte que es la vida de los actores de movilidad.

En este orden de ideas, en el ordenamiento de transporte vigente en Colombia, se han señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, pero existe un vacío en su tipificación, de ahí que para tratar de subsanarlo, se emite por parte del Gobierno Nacional el decreto

-
- f) No mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas, que las ampare, incluyendo a todos los vehículos vinculados, de los riesgos inherentes a la actividad transportadora;
 - g) Permitir la operación de los equipos por personas no idóneas;
 - h) Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos;
 - i) Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas en estado de embriaguez o bajo efectos de sustancias alucinógenas;
 - j) No implementar el plan de rodamiento del parque automotor de la empresa o no reportarlo semestralmente o cuando sea modificado antes de este plazo;
 - k) Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la Ficha de Homologación;
 - l) Exceder la capacidad transportadora autorizada a la empresa;
 - m) No mantener en operación los mínimos de capacidad transportadora autorizada;
 - n) Alterar la tarifa;
 - o) Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados;
 - p) Negarse sin justa causa a expedir oportunamente la Planilla de Despacho;
 - q) Cobrar valor alguno por la expedición de la Planilla de Despacho;
 - r) No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio.

3366 de 2003, que define el factor de competencia, los principios aplicables, y establece las conductas que serán sancionables.

Una vez contemplado lo anterior, es de resaltar que el problema jurídico surge en el momento que el Honorable Consejo de Estado, en diferentes fallos al referirse al medio de control de simple nulidad, decide declarar la nulidad de gran parte del Decreto 3366 de 2003¹⁴¹; las razones del máximo tribunal administrativo del país, es que, en el ordenamiento jurídico Colombiano en cuanto al régimen sancionatorio en materia de transporte se refiere, de acuerdo a los principios constitucionales, únicamente es del resorte exclusivo del legislador establecer las faltas objeto de sanción. Por eso, las conductas de que trata el Decreto 3366 de 2003, al no encontrarse tipificadas en las faltas descritas en capítulo IX de la Ley 336 de 1996, ya analizada en esta investigación, llevan a declarar su nulidad. Por esta razón, la Jurisprudencia del Consejo de Estado, indica que ninguna de las disposiciones contenidas en la Constitución de 1991 o en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, ni en la Ley 336 de 1996, le atribuyen facultades al ejecutivo para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas. Es decir; el Consejo de Estado, da aplicación al principio de reserva legal, que de acuerdo a la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia como en la sentencia C-412 de 2015, manifiesta lo siguiente:

La reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter

¹⁴¹COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera. Sentencia 19 de mayo de 2016, C.P. MG. Guillermo Vargas Ayala, rad. No. 11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001 03 24 000 2008 00098 00, se declaró la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57, del Decreto 3366 de 2003.

reglamentario. Este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una ley¹⁴².

Por estas razones, no era dable al Gobierno Nacional, tratar de solucionar un vacío legislativo mediante la expedición de un decreto, más cuando lo que se pretendía era establecer el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y establecer su procedimiento; pues, con esto se estaría afectando otros principios como el de tipicidad, que como se mencionó, hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma; las implicaciones que acarrea su transgresión.

Ante lo anterior, resulta importante, además, señalar que, en el proceso administrativo sancionatorio, la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma y así, lo ha dejado ver la Corte Constitucional en la sentencia C-412 de 2015, en los siguientes términos:

El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma *lex scripta* con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se

¹⁴²COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia C-412 de 2015, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión¹⁴³.

Respecto a lo anterior, se puede afirmar que mientras la normatividad vigente, entre ellas, la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, aún falta la tipificación o descripción de las conductas consagradas como sancionables.

Se hace necesario adicionar que, aunque no se han tipificado las faltas o conductas reprochables a las normas de transporte, en el ordenamiento Jurídico Colombiano, se da aplicación al procedimiento establecido en la ya citada Ley 336 de 1996 que estableció el procedimiento administrativo aplicable frente a presuntas infracciones a las normas de transporte; así las cosas, quienes infrinjan las disposiciones consagradas en el citado Estatuto de Transporte, están sujetos a las sanciones y al procedimiento previstos en el Capítulo IX, artículos 47¹⁴⁴ y 48¹⁴⁵, en los que establecen el tipo de sanciones como son:

¹⁴³COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-412 de 2015. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

¹⁴⁴COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996. Artículo 47. La suspensión de licencia, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte se establecerá hasta por el término de tres meses y procederá en los siguientes casos:

Cuando el sujeto haya sido multado a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida, y

Cuando dentro de la oportunidad señalada no se acrediten las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.

¹⁴⁵Ibíd., Artículo 48. La cancelación de las licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procederá en los siguientes casos: Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad una vez vencido el término, no inferior a tres meses, que se le conceda para superar las deficiencias presentadas; Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora; Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concorra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos; Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del orden público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación; En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere

- Amonestación.
- Suspensión de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte.
- Cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte y la inmovilización o retención de los equipos destinados al transporte.

Además de lo anterior, para esta investigación, resulta importante resaltar el procedimiento que se debe aplicar por la violación o el incumplimiento de las normas de transporte; y es donde el Artículo 50¹⁴⁶ de la Ley 336 de 1996, establece los requisitos legales para iniciar la respectiva investigación y la oportunidad legal que tiene el presunto infractor para ejercer el derecho de defensa que debe ser por escrito y solicitar también, las pruebas que considere pertinentes; igualmente en el artículo 51¹⁴⁷ de la misma ley, se establece que presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado.

Ahora bien, resulta importante en la descripción del régimen sancionatorio en materia de transporte en Colombia desde la legislación, las diferencias que existe en el proceso de transporte y de tránsito, los que se suelen dar lugar a presentar confusiones, pero son dos ramas que desde su definición son diferentes, por ejemplo el transporte es el traslado de personas, animales o cosas de un punto a otro a través de un medio físico, a diferencia del tránsito que se define como la movilización.

el literal d), del artículo 49 de esta ley; Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión a lo menos en dos oportunidades, y En todos los demás casos en que se considere, motivadamente, que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.

¹⁴⁶Ibíd., Artículo 50.

¹⁴⁷Ibíd., Artículo 51.

En el derecho procesal de igual manera se encuentran marcadas diferencias, esto se denota de la descripción de la ley 336 de 1996, misma que en su artículo 50 establece un procedimiento escrito, sin posibilidad de audiencias, con posibilidad de agotar la vía administrativa a través de la presentación de recursos por escrito y de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Por otra parte, el derecho de tránsito se desarrolla por audiencias es un proceso verbal, con la posibilidad de presentación de los recursos en vía administrativa en la misma audiencia, y de control posterior ante la jurisdicción contencioso administrativo.

A continuación se esquematizan las diferencias entre el derecho de transporte y de tránsito en la siguiente tabla:

Tabla 2. Diferencias en el proceso de tránsito y transporte.

FACTORES	TRANSPORTE	TRÁNSITO
Competente	En la jurisdicción Nacional La Superintendencia de Puertos y transporte y en la Jurisdicción Municipal el Alcalde Municipal o su delegado. Ni los Gobernadores ni los organismos de Tránsito Departamentales tiene competencia para sancionar a las empresas por el incumplimiento a las normas de transporte El cobro de los recursos está a cargo de la misma entidad y el dinero recaudado pasa al tesoro nacional (Decreto 3366 de 2003, Artículo 3).	La autoridad de Tránsito con jurisdicción del sitio donde se cometió la infracción. Tanto el conocimiento de la infracción como el cobro coactivo y la utilización de los recursos recaudados por concepto de multas, está a cargo de las autoridades locales (Ley 769 de 2002, Artículos 159 y 160).
Desarrollo del proceso	Totalmente documental, la apertura de la investigación, la presentación de descargos, y las decisiones se adoptan mediante auto o resolución que debe notificarse de forma personal de acuerdo con los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 336 de 1996, Artículos 50 y 51)	A través de audiencias, es un proceso verbal, se requiere la presentación del presunto infractor ante la autoridad de tránsito, el aporte de las pruebas y la adopción de la decisión se realiza en la audiencia pública (Ley 769 de 2002. Artículos 129, 135 y 136.).

FACTORES	TRANSPORTE	TRÁNSITO
Notificaciones	Tanto la apertura del proceso, como las decisiones de primera y segunda instancia deben notificarse en forma personal, existe un término para correr traslado de la apertura de la investigación, para analizar las pruebas y para presentar descargos, bajo las reglas establecidas en el Código de Procedimiento administrativo y de los Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011. Artículo 67).	El comparendo debe notificarse personalmente, cuando el mismo se entrega en la vía queda surtido el proceso de notificación, cuando la infracción es detectada por medios técnicos o tecnológicos, el comparendo se envía al propietario por correo, este trámite tiene las veces de notificación siempre y cuando no sea devuelto. La notificación de las sanciones de suspensión y cancelación de la licencia de conducción debe hacerse de acuerdo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 769 de 2002. Art. 129.)
Conductas sancionables	No se encuentran señaladas en la ley.	Se encuentran en el Código Nacional de Tránsito, Ley 769 de 2002 y sus modificatorias. Artículo 131 del CNT
Multas	Las multas en transporte oscilan desde uno (1), a setecientos (700), salarios mínimos legales mensuales vigentes (Ley 769 de 2002. Artículo 129).	Las multas por infracciones a las normas de tránsito se imponen dependiendo de la conducta y conforme al valor fijado en el artículo 131 del CNT. (Ley 769 de 2002. Artículo 131).
Rebajas en la Sanción	No hay lugar a obtener descuentos, una vez se culmina el proceso administrativo, quedando en firme el acto administrativo que sanciona, el sancionado debe pagar el valor de la multa.	El artículo 136 del CNT de contempla que si el implicado acepta la infracción, realiza un curso de resocialización tendrá un descuento de hasta el 50%.

Fuente: elaboración propia, con base en artículos y decretos de procesos de transporte y de tránsito.

5.2.2.6 Derecho Sancionatorio desde la Ley 1437 de 2011.

Resaltando en primer lugar que el Código Contencioso Administrativo es regla general aplicable a todos los procedimientos administrativos, como se evidencia en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, el que establece que las normas de la parte primera del CPACA, se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades¹⁴⁸.

¹⁴⁸COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011. Artículo 2.

Tal como se observa anteriormente la regla general; es que se aplique la Ley 1437 de 2011; pero, el mismo numeral 3 del Artículo segundo, establece la posibilidad de que existan normas especiales que excepcionen su aplicación, bien sea total o parcialmente, por lo cual sólo se deja de aplicar en aquellos casos en que haya normas especiales.

Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta que el objeto de esta investigación fue el régimen sancionatorio frente a las infracciones a las normas de transporte, se puede manifestar que el procedimiento para ejercer esta facultad sancionatoria por parte de las autoridades de transporte está contenido en la Ley 336 de 1996 en el Estatuto de Transportes que es la Ley especial; pero, en los vacíos que se presenten se deberá aplicar el CPACA, por eso la necesidad de su integración, es decir, en un solo cuerpo normativo, las reglas generales con las excepciones de la Ley especial.

Ahora bien, tal como se ha manifestado hasta aquí; la Ley 336 de 1996, no obstante regular el procedimiento especial, presenta algunos vacíos en el procedimiento, tal como lo expresa la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado, de la cual tomo como ejemplo que:

El estatuto guardó silencio sobre el plazo de la administración para sancionar a los infractores de la misma. Sin embargo, como el Código Contencioso Administrativo es norma fundamental en materia de actuaciones y procedimientos administrativos, se hace necesario acudir a la disposición general de caducidad en él contenida¹⁴⁹.

Lo anterior, permite destacar cómo la Ley especial 336 de 1996, no estableció un tiempo racional para que las autoridades y en este caso específico, la Superintendencia de puertos y transportes a nivel nacional y los organismos de tránsito y transporte en sus respectivos municipios, tomen una decisión de fondo;

¹⁴⁹COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1632 de 2005.

con lo cual, se está vulnerando el derecho al debido proceso y es por ello, que se debe aplicar el término establecido en el anterior Código de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 38, o del actual CPACA, Artículo 52¹⁵⁰; que establecen que la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho.

Así mismo, es importante observar lo establecido en el artículo 35¹⁵¹, de la Ley 1437 de 2011, que establece el trámite de la actuación y audiencias. En especial en el numeral 3 que describe que las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones, con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones. De toda audiencia se dejará constancia de lo acontecido en ella. Así las cosas, se manifiesta que en sede administrativa como son los procesos del régimen sancionatorio por vulneración a las infracciones a las normas de transporte, ¿existe la posibilidad de llevar a cabo audiencias; dar aplicación a principios como la publicidad y la participación ciudadana y con ello, por aplicación inter normativa se debería aplicar los artículos 179¹⁵² al 183¹⁵³ del

¹⁵⁰COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011 Artículo 52.

¹⁵¹Ibíd., Artículo 35. Trámite de la actuación y audiencias. Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este Código o la ley. Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa. Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones. De toda audiencia se dejará constancia de lo acontecido en ella.

¹⁵²Ibíd., Artículo 179. Etapas. El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este Código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas:

1. La primera, desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial.
2. La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas.
3. La tercera, desde la terminación de la anterior, comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento y culmina con la notificación de la sentencia.

Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

¹⁵³Ibíd., Artículo 183. Actas y registro de las audiencias y diligencias. Las audiencias y diligencias serán presididas por el Juez o Magistrado Ponente. En el caso de jueces colegiados podrán concurrir

CPACA? Como respuesta a este interrogante, se puede manifestar que por el momento de acuerdo a lo descrito por la Ley especial 336 de 1996, se exige que el procedimiento sea por escrito, sin posibilidades de audiencias tal como se indica en sus Artículos 50 a 51, en los que establecen que una vez surtido el traslado por un término no inferior a diez (10) días, ni superior a treinta (30) días, el presunto infractor por escrito responda a los cargos formulados, y de igual manera la decisión será por escrito, como ya se mencionó anteriormente, puesto que después de presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado, el que se someterá entonces, a las reglas de vía administrativa respecto de los recursos que de igual manera se deben presentar por escrito. En fin, el sistema así desarrollado debe ser en un todo respetuoso de los principios y garantías constitucionales.

A continuación, en la presente tabla, se concentran como se articula el sistema según lo expuesto:

los magistrados que integran la sala, sección o subsección si a bien lo tienen. Tratándose de la audiencia de alegaciones y juzgamiento esta se celebrará de acuerdo con el quórum requerido para adoptar la decisión. Para efectos de su registro se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. De cada audiencia se levantará un acta, la cual contendrá:

a) El lugar y la fecha con indicación de la hora de inicio y finalización, así como de las suspensiones y las reanudaciones; b) El nombre completo de los jueces; c) Los datos de las partes, sus abogados y representantes; d) Un resumen del desarrollo de la audiencia, con indicación, cuando participen en esta, del nombre de los testigos, peritos, intérpretes y demás auxiliares de la justicia, así como la referencia de los documentos leídos y de los otros elementos probatorios reproducidos, con mención de las conclusiones de las partes; e) Las solicitudes y decisiones producidas en el curso de la audiencia y las objeciones de las partes y los recursos propuestos; f) La constancia sobre el cumplimiento de las formalidades esenciales de cada acto procesal surtido en la audiencia; g) Las constancias que el Juez o el magistrado ponente, o la Sala, Sección o Subsección ordenen registrar y las que soliciten las partes sobre lo acontecido en la audiencia; h) Cuando así corresponda, el sentido de la sentencia; i) La firma de las partes o de sus representantes y del Juez o Magistrado Ponente y de los integrantes de la Sala, Sección o Subsección, según el evento. En caso de renuencia de los primeros, se dejará constancia de ello.

2. En los casos en que el juez lo estime necesario podrá ordenar la transcripción literal total o parcial de la audiencia o diligencia, para que conste como anexo.

3. Se deberá realizar una grabación del debate, mediante cualquier mecanismo técnico; dicha grabación deberá conservarse en los términos que ordenan las normas sobre retención documental.

Tabla 3. Legislación del derecho sancionatorio de transporte

FACTORES	LEY 105 DE 1993	LEY 336 DE 1996	DECRETO 3366 DE 2003.	LEY 1437 DE 2011
PRINCIPIOS	Libre Circulación. Intervención del Estado. Seguridad De la soberanía del Pueblo. De La Integración Nacional e Internacional.	Libre Circulación. Intervención del Estado. Seguridad De la soberanía del Pueblo. De La Integración Nacional e Internacional.	Favorabilidad Caducidad Legalidad. Presunción de inocencia Garantía del debido proceso.	Debido proceso. Igualdad. Imparcialidad. Buena fe. Moralidad.
SUJETOS OBJETO DE SANCIÓN	Artículo 9. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales. 2. Las personas que conduzcan vehículos. 3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte. 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas. 5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte. 6. Las empresas de servicio público.	No los establece remite al artículo 9 de la ley 105 de 1993.	No se encuentran señaladas en la ley.	No se encuentran señaladas en la ley.
SANCIÓNES	Artículo 9. Amonestación. Multas. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora. Inmovilización o retención de vehículos	Artículo 46 Amonestación. Multas. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes; Transporte Fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes; Transporte Marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes; Transporte Férreo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes. Transporte Aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.	Artículo 10 Amonestación escrita. Multa. Suspensión del acto administrativo de habilitación o permiso de operación. Cancelación del acto administrativo de habilitación o permiso de operación.	No se encuentran señaladas en la ley.
Tipificación De Faltas	No se encuentran señaladas en la ley.	No se encuentran señaladas en la ley.	Describe las conductas objeto de sanción. Declarado Nulo por el Consejo de Estado.	No se encuentran señaladas en la ley.
PROCEDIMIENTO	No se encuentran señaladas en la ley.	Se encuentra descrito en los artículos 50 al 51.	No se encuentran señaladas en la ley.	Se encuentra descrito en los artículos 47-50.

Fuente: elaboración propia con base en las Leyes 105/1993, Ley 336/1996, Ley 1437/2011 y Decreto 3366/1996

5.2.3 Derecho Sancionatorio en el Transporte desde la Doctrina

El transporte, al ser considerado como un servicio público connatural a la esencia social del Estado, por su crecimiento exponencial hace necesaria la intervención de las instituciones del Estado a través de la potestad sancionadora de la administración; pero, para que esto ocurra, se hacen necesarias una reglas claras de procedimiento y la aplicabilidad de unos principios que permitan mayores garantías a los investigados y que las decisiones de las autoridades competentes sean ajustadas a derecho.

Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario indagar frente a los procesos por infracciones a las normas de Transporte Público ¿qué se entiende por infracción administrativa y su correspondiente sanción?, la doctrina le ha dado diferentes acepciones o significados una aproximación podría ser:

La sanción administrativa sólo puede imponerse si ésta se ha cometido en sentido estricto. Si la sanción administrativa es la figura paralela a las penas, la infracción administrativa es la figura paralela al delito. Una infracción administrativa no es cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sólo aquella conducta contraria a dicho ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa. Como además se exige el requisito de la culpabilidad, se puede definir como acción u omisión antijurídica, típica y culpable para la que la ley prevé la imposición de una sanción por alguna autoridad administrativa¹⁵⁴.

Lo anterior, permite evidenciar también, que, al existir diversos conceptos a una definición, la norma también adquiere varias excepciones en su comprensión y por tanto interpretaciones diferentes de su aplicabilidad y de las sanciones por

¹⁵⁴Ibíd. p. 23-74.

incumplimiento de las mismas, luego, el transporte, dentro del Estado Social de Derecho, debe responder a los desafíos jurídicos del momento, y es cuando se hace patente, el hecho de efectuar una descripción normativa por parte del legislador.

Frente a este panorama, se hace necesario recurrir a lo manifestado por parte de la doctrina, por cuanto en Colombia, el derecho de transporte no ha tenido un desarrollo amplio frente a otras áreas del derecho, tampoco ha contado con la debida atención del legislador o de la doctrina especializada, por eso, se hace necesario recurrir a algunos autores como: José Ramón Parada Vázquez, quien en su obra Régimen Jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo, hace referencia a que el concepto de los Poderes del Estado “ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no solo penales, sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato Estatal”¹⁵⁵.

Entonces, dado que el poder sancionador de la administración se origina básicamente en el incremento de las funciones del Estado, ya que se pasa de un modelo no intervencionista a uno que sí lo es, en el Estado Social de Derecho, en el que es necesario que la administración esté revestida de una serie de poderes para alcanzar los fines que persigue en su nuevo rol, al mismo tiempo, regula, mediante la amenaza de una sanción, las conductas de los individuos¹⁵⁶. La Corte Constitucional, ha admitido la existencia de una singularidad en cada uno de sus procedimientos del derecho sancionador, como el sancionatorio general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁵⁷, derecho

¹⁵⁵PARADA VÁZQUEZ. José Ramón. Régimen Jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo, estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992. Madrid: Editorial Marcial Pons, 1993 p. 383.

¹⁵⁶COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-639 de 2010. M. P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵⁷COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011 (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario oficial. 47956 de 18 de enero de 2011. Bogotá, D.C.

disciplinario¹⁵⁸, derecho de policía¹⁵⁹, el derecho de tránsito¹⁶⁰, derecho de punición por indignidad política conocido también como *impeachment* (Art 174 y 178 numeral 3 de la C.N.), esto en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas.

Lo anterior debido al incremento de funciones en cabeza de la Administración. Resultado esto último del rol llamado a cumplir por el Estado contemporáneo. Así lo dejo ver la Corte:

En sus inicios el Estado constitucional liberal se justificaba como garante de los derechos y libertades individuales, pero sin ningún compromiso con la verdadera promoción de los mismos, el Estado social de Derecho se concibe como el promotor de toda la dinámica social hacia la efectividad de tales derechos y garantía. Así las cosas, de acuerdo con las exigencias del Estado social de derecho se ocasionó un incremento apreciable de las facultades administrativas tendientes a cumplir con los nuevos cometidos señalados al Estado mismo¹⁶¹.

Otra característica a tener en cuenta por la doctrina y la jurisprudencia es que en el actual Estado Social de derecho, el derecho sancionador rompe con el esquema clásico de la tridivisión de poderes, esto teniendo en cuenta que la competencia de investigar y sancionar ya no radica única y exclusivamente en los jueces como ocurre en el derecho penal, sino que en el derecho sancionatorio de transporte las investigaciones y la correspondiente sanción, se lleva a cabo por parte de

¹⁵⁸Ibíd., Ley 734 de 2002 (5, mayo, 2002). Por la cual se expide el Código de Disciplinario Único. Diario oficial. 44699 del 5 de febrero de 2002. Bogotá, D.C.

¹⁵⁹Ibíd., Ley 1801 de 2016 (29, Julio, 2016). Por la cual se expide el Código de Nacional de Policía y Convivencia. Diario oficial. 49.949 de 29 de julio de 2016. Bogotá, D.C.

¹⁶⁰Ibíd., Ley 769 de 2002 (6, Julio, 2002). Por la cual se expide el Código de Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. 44.932 de 13 de septiembre de 2002. Bogotá, D.C.

¹⁶¹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-125 de 2003. M. P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

funcionarios administrativos de la Superintendencia de puertos y transportes, así lo deja ver la Corte Constitucional:

El derecho administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal. En efecto, el modelo absoluto de separación de Funciones del poder público, se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una de las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal¹⁶².

Bien, ahora teniendo en cuenta la ruptura de la tridivisión de poderes, y que las autoridades administrativas como la Superintendencia de Puertos y Transportes en el orden nacional y los organismos de tránsito en el ámbito local pueden imponer sanciones por infracciones a las normas de transporte en Colombia, también es de suyo que esta clase de sanciones pueden afectar derechos fundamentales como el debido proceso, mismos que se encuentran protegidos por principios constitucionales y que para reconocidos autores como Robert Alexi, “son mandatos de optimización”¹⁶³ de ahí que se haga necesario revisar la importancia que tiene la aplicación en el derecho sancionatorio de transporte los principios como el de legalidad, reserva legal y tipicidad para la doctrina.

¹⁶²Ibíd., Sentencia C-818 de 2005. M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

¹⁶³Alexi. Op. Cit. p 95.

Principio de Legalidad: Tal como se mencionó anteriormente, para la doctrina y la jurisprudencia el derecho administrativo sancionador, no es exclusivo del poder judicial sino que en el modelo de Estado Social de Derecho la administración puede ejercer ese poder sancionador a través de áreas especializadas como el derecho sancionatorio del transporte que lo ejerce la Superintendencia de Puertos y Transportes, pero para materializar ese poder sancionador se hace necesario dar aplicabilidad a principios como el de legalidad, mismo que ha sido desarrollado por la doctrina tal es el caso de autores como Juan Manuel Laverde¹⁶⁴, quien manifiesta que el derecho sancionador debe responder a principios tales como el de legalidad, principio que “alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas”¹⁶⁵. En consecuencia, la Constitución exige la predeterminación legal de las infracciones administrativas, así como las correspondientes sanciones. Este principio se desarrolla en una doble dimensión: I) reserva de ley; y II) tipicidad.

Principio de Reserva de Ley: El principio de reserva de ley se manifiesta en la obligación del Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la ley, o al menos, a tener como fundamento la preexistencia de la misma¹⁶⁶.

En materia administrativa sancionatoria, como expresión de los principios democráticos y de separación de poderes¹⁶⁷, es competencia exclusiva del Legislador tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas,

¹⁶⁴LAVERDE, Juan Manuel, Manual de procedimiento administrativo sancionatorio. 2ª ed. Bogotá: editorial Legis S.A., 2018.

¹⁶⁵COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C- 699 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶⁶COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C- 818 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C - 921 de 2001. M. P. Jaime Araujo Rentería.

mediante leyes o normas con fuerza material de ley, facultades que la Constitución no le atribuye al Ejecutivo¹⁶⁸.

Ahora bien, se hace necesario preguntarse si en el derecho sancionatorio de transporte se debe describir las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal?, ante este interrogante se hace necesario recurrir a lo establecido a las investigaciones realizadas por autores o investigadores¹⁶⁹ quienes han creado a lo largo del tiempo los denominados tipos en blanco, o tipos abiertos pero que se debe entender por estos conceptos, el tipo en blanco es aquel donde se presenta una “remisión normativa, esto es permite al intérprete y ejecutor de la norma identificar un determinado cuerpo normativo”¹⁷⁰.

Ahora bien, en los tipos abiertos se presenta una similar situación, pues suponen un “amplio margen de y apreciación en cabeza del fallador”¹⁷¹. Como ejemplo podría tratarse el derecho sancionatorio en derecho disciplinario. Estos tipos se presentan ante la imposibilidad que el legislador pueda describir todas las conductas que se presentan en la práctica, así lo dejado ver autores como Gómez Pavajeau, quien manifiesta:

El legislador ha tratado al máximo de describir exhaustivamente los caracteres de lo punible. Pero solo consigue hacerlo con un pequeño catálogo de tipicidades. Las restantes tienen que completarlas, so pena de dejar impunes conductas que se apartan de lo que está permitido y mandado a las autoridades

¹⁶⁸COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia C-135 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶⁹ LAVERDE, Juan Manuel, Manual de procedimiento administrativo sancionatorio. 2ª ed. Bogotá: editorial Legis S.A., 2018.

¹⁷⁰COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-343 de 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁷¹COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-155 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

públicas, y el operador jurídico a través del orden jurídico universal del Estado de Derecho¹⁷².

En la dogmática del derecho penal, encontramos importantes autores como el maestro Reyes Echandía, quien manifiesta que los tipos en "blanco" se oponen a los tipos autónomos. Los tipos autónomos son "autosuficientes en cuanto permiten adecuación directa e inmediata, de tal manera que el intérprete encuentra en ellos todo lo que necesita para su *completo* entendimiento y adecuación"¹⁷³. Los tipos en "blanco", en cambio "carecen de esa integralidad, pues su principal característica es la de tipificar una conducta que no aparece completamente descrita en cuanto el legislador se remite al mismo y otros ordenamientos jurídicos para actualizarla y concretarla"¹⁷⁴.

En respuesta a falta de ley que solucione problemas jurídicos que se presentan en la práctica como es en el derecho sancionatorio de transporte, la doctrina ha planteado como solución las habilitaciones en blanco. Así lo ha dejado ver autores como Sánchez Morón, mismo que manifiesta que "los Parlamentos, en un estado descentralizado no puede regularlo todo, por lo que las leyes necesitan la colaboración subordinada"¹⁷⁵.

Ahora bien, en el derecho sancionatorio de transporte se podría hablar de tipos en blanco de acuerdo a lo establecido en la Ley 336 de 1996, en su artículo 46 el que establece lo siguiente: "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

¹⁷²GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Dogmática del Derecho Disciplinario. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

¹⁷³REYES ECHANDÍA, Alfonso. Tipicidad. 6ª ed. Bogotá: Temis, 1997.

¹⁷⁴COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Número Único: 11001-03-06-000-2018-00217-00 Radicación interna: 2403. M. P. Germán Bula Escobar.

¹⁷⁵SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. Madrid: Tecnos. (2006).

casos: (...) literal e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte¹⁷⁶”.

De lo descrito anteriormente se denota que si bien se determina en la ley que se impondrá una sanción consistente en una multa, con un tipo abierto en el sentido de establecer que en todos los demás casos que no tengan asignada una sanción específica, la misma debía establecer los elementos estructurales del tipo, el Gobierno Nacional, al detectar esta falencia emite el Decreto 3366 de 2003¹⁷⁷, mismo que determinó una tipificación y un monto para la aplicación de las sanciones, lo cual fue objeto de análisis por parte del Consejo de Estado, produciendo los fallos que concluyen que mediante Decreto no es posible variar el límite de la sanción.

De esta manera se puede observar que si bien, en el sistema jurídico colombiano existe la figura de los tipos en blanco o tipos abiertos aplicables como por ejemplo al derecho sancionatorio disciplinario, el mismo en el momento no es aplicable al derecho sancionatorio de transporte al no existir una ley emitida por el Congreso que establezca los elementos estructurales del tipo y permita su remisión.

De esta manera la Corte Constitucional ha sentado su criterio en el entendido que en el derecho sancionador en cualquiera de sus especies incluido el derecho sancionatorio de transporte, ha manifestado que a pesar de que la potestad reglamentaria sea intrínseca al ejercicio de la actividad de la Administración, aquella no es absoluta, pues esta “posibilidad no significa la concesión de una facultad omnímoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso en particular¹⁷⁸”

¹⁷⁶COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 336 de 1996. Op. Cit., Artículo 46.

¹⁷⁷Ibíd. Decreto 3366 de 2003.

¹⁷⁸COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C 530 DE 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett

De esta manera, el deber constitucional confiado al Legislador no puede ser asumido por la administración bajo el entendido de una flexibilización, extrema del principio de legalidad, por la simple razón de que tal usurpación sería inconstitucional. Así lo entendió el Consejo de Estado, en un fallo de la Sección Primera:

"Debe precisarse que la flexibilidad del principio de legalidad no puede tener un carácter extremo, al punto que se permita la arbitrariedad de la Administración en la imposición de las sanciones o las penas. Por el contrario, en el derecho administrativo sancionador el principio de legalidad exige que directamente el legislador establezca, como mínimo, los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta, al igual que exige que en la ley se establezca también la sanción que será impuesta o, igualmente, los criterios para determinarla con claridad¹⁷⁹.

De ahí que doctrinantes¹⁸⁰ manifiestan que la aplicación del principio de reserva legal implica que el legislador debe adoptar las decisiones que el constituyente le ha confiado, y que el instrumento a través del cual estas se reglamentan no puede establecer disposiciones que sean propias del ámbito del legislador. Por ende, la reserva de ley constituye, de una parte, un mandato al legislador de regulación de una materia y, de otra, una prohibición a la Administración de regulación reglamentarla sin habilitación legal¹⁸¹.

¹⁷⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera, sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 - 00092

¹⁸⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Tirant lo Blanch, 2011.

¹⁸¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 13 de octubre de 2016, radicación 2013-00257.

De lo expuesto se tiene que para la doctrina y de acuerdo a lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, La reserva de ley supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República, quien debe establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a imponer.

Así mismo, la ley debe señalar el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción reserva de ley en materia de procedimiento y la autoridad competente para adelantarlos e imponer finalmente la sanción administrativa.

Principio de Tipicidad: Ahora bien, tal como se mencionó anteriormente el principio de legalidad se compone de un lado de la reserva legal que ya se explicó, pero ahora es necesario explicar el principio de tipicidad en materia administrativa sancionatoria.

El Principio de tipicidad integra el principio de legalidad y alude concretamente a la determinación previa y precisa de infracciones, penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder punitivo estatal. Ahora bien, en el derecho sancionatorio de transporte las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de tipicidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta.

Por lo expuesto se hace necesario definir en la ley los sujetos objeto de sanción, las categorías de sanciones como por ejemplo las multas, y de igual manera la tipificación o la descripción de las conductas que serán sancionables, que correspondan al principio *Nulla poena sine lege* que es una frase latina, que se

traduce como "No hay pena sin ley", utilizada para expresar que no puede sancionarse una conducta si la ley no la califica como delito¹⁸². Así, lo ha dejado ver la doctrina al desarrollar este principio:

La ley tiene que definir la conducta que constituye infracción y delimitar la sanción correspondiente (exigencia de *lex certa*). De conformidad con el principio de tipicidad, las leyes no pueden describir a las infracciones mediante fórmulas vagas o genéricas ni convertir, sin más, en infracción cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Por el contrario, deben precisar y delimitar con la mayor exactitud posible la conducta que constituye infracción y determinar, también, dentro de márgenes relativamente estrechos, la sanción correspondiente.¹⁸³

Prosiguiendo, la regla general establecida en el régimen sancionador, consistente en que debe existir una Ley previa, también se debe aplicar en el derecho de transporte; teniendo en cuenta lo anterior, se encuentra que en la legislación vigente, con la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, normatividad vigente se establecen los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, pero como se puede observar en estas leyes no se ha tipificado o descrito claramente las conductas consagradas como sancionables, de ahí que no se estaría dando aplicación a principios propios del derecho procesal como es el de la tipicidad el que ha tenido un desarrollo a través de la doctrina.

De este capítulo se podría concluir que en la legislación vigente como es la ley 105 de 1993, y la ley 336 de 1996, el transporte terrestre automotor es un servicio público, y que por lo tanto, en su prestación y desarrollo está implicado el interés

¹⁸²SÁNCHEZ, Alberto Suarez. Normas Rectoras de la Ley Penal Relacionadas con la Pena. Derecho Penal y Criminología, año de publicación 1990, vol. 12, pp. 133.

¹⁸³REBOLLO PUIG, Manuel. Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Los derechos y las garantías de los ciudadanos. España: Editorial Estudios Socio-Jurídicos, 2005, vol. 7, pp. 23-74.

general sobre el particular, y es de importancia puesto que a través de este se desarrollan otros derechos fundamentales como es el derecho a circular libremente, y permite que los ciudadanos puedan acceder a sus sitios de trabajo o centros educativos, así mismo permite el desarrollo económico, con el transporte de mercancías por las distintas vías nacionales permitiendo la conectividad del país.

Así mismo resulta importante señalar que el derecho de transporte terrestre, se fundamenta en principios constitucionales como la intervención del Estado, la libre circulación, la seguridad vial, el derecho a la igualdad, y el debido proceso, este último se desarrolla a lo largo de la investigación.

Respecto a la legislación se podría afirmar que en la ley 105 de 1993 y en la ley 336 de 1996, si bien se establecen los sujetos objeto de sanción y las sanciones no se ha establecido las conductas que serían objeto de sanción, de ahí que el Gobierno Nacional, expide el decreto 3366 de 2003, con el que se busca regular las sanciones y el procedimiento a las infracciones al transporte terrestre. Pero este Decreto es objeto de análisis por parte del Consejo de Estado y decide declararlo Nulo, por considerar que vulnera el principio de reserva legal.

Con lo antes expuesto se demostró que existe un vacío legislativo es decir que en el momento no existe una ley de transporte que establezca las conductas que serían objeto de reproche, y las correspondientes sanciones, por lo que se hace necesario presentar a consideración del “Congreso de la República un proyecto de Ley que otorgue seguridad jurídica al sector.

CAPITULO III.

5.3 ANÁLISIS DEL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO

El presente capítulo, busca dar respuesta al objetivo número tres de la investigación, el cual consiste en analizar el debido proceso en el derecho sancionatorio del transporte terrestre, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

5.3.1 Importancia de la Jurisprudencia en Colombia

En aras de proceder a analizar la importancia de la jurisprudencia en el sistema jurídico colombiano, se hace necesario recordar, que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 230 de la Constitución Nacional, *“Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la Ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”*¹⁸⁴. El concepto de ley, debe ser entendido en un sentido material, así lo ha dejado ver la Corte Constitucional en sentencias como la C-284 de 2015, de la siguiente manera:

“El artículo 230 ha sido entendida “en un sentido material” de manera que comprende todas las normas (i) adoptadas por las autoridades a quienes el ordenamiento jurídico les reconoce competencias para el efecto y (ii) siguiendo el procedimientos o las formas fijadas con ese propósito. En ese sentido la “ley” incluye no solo las normas dictadas por el Congreso de la Republica sino también –y entre otros cuerpos normativos- los Decretos expedidos por el

¹⁸⁴COLOMBIA. Constitución Política Nacional. Título 8, Capítulo 1. Artículo 230. 1991. (Consultado el 25 de octubre de 2019). Recuperado de: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-8/capitulo-1/articulo-230>

Presidente de la República, así como las disposiciones adoptadas -en desarrollo de sus atribuciones constitucionales- por el Consejo Nacional Electoral (Art. 265), la Contraloría General de la República (Art. 268), el Banco de la República (Arts. 371 y 372) y el Consejo Superior de la Judicatura. (Art. 257)¹⁸⁵”

Ahora bien, una interpretación literal del artículo 230 constitucional, indicaría que la jurisprudencia elaborada por las Altas Cortes es sólo un criterio auxiliar de interpretación, pero en la práctica jurídica, se presentan vacíos legislativos que deben solucionarse con las decisiones de las altas Cortes, que se trasmutan en el precedente judicial y que son como tal de obligatorio cumplimiento, como ocurre en las sentencias de Constitucionalidad de la Corte Constitucional; aclarando que en las demás Cortes es relativo, de ahí, que en este punto es necesario aclarar la diferencia entre jurisprudencia y precedente, para esto se hace necesario referirse a la sentencia C-335 de 2008, en la que se ha precisado lo siguiente:

Si bien sólo el precedente de la Corte Constitucional tiene el carácter de fuente obligatoria¹⁸⁶, es importante considerar que a través de la jurisprudencia criterio auxiliar de la actividad judicial de los altos órganos jurisdiccionales, por la vía de la unificación doctrinal, se realiza el principio de igualdad. Luego, sin perjuicio de que esta jurisprudencia conserve su atributo de criterio auxiliar, es razonable exigir, en aras del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que los jueces y funcionarios que consideren autónomamente que deben apartarse de la línea jurisprudencial trazada por las altas Cortes, que lo hagan, pero siempre que justifiquen de manera suficiente y adecuada su decisión, pues, de lo contrario, estarían infringiendo el principio de igualdad (CP art. 13). A través de los recursos que se contemplan en cada jurisdicción, normalmente puede ventilarse este evento de infracción a la Constitución¹⁸⁷

¹⁸⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-284 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁸⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-083 de 1995, MP. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁸⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-335 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

De lo anterior, se denota que la vinculatoriedad solo es absoluta en sentencias de la Corte Constitucional, en las demás Cortes la vinculatoriedad es relativa, y por tanto, los Jueces deben dar sus razones de fondo, cuando deciden apartarse de las decisiones de las altas Cortes.

Empero en el Estado Social de Derecho que promulga la Constitución de 1991, se le ha dado importancia a la Jurisprudencia, así lo ha dejado ver Corte Constitucional desde sus primeros años, para el máximo Tribunal Constitucional de Colombia, la expresión ley, incluía la jurisprudencia de las altas Cortes y adicionalmente, su significado no se limita a su fuente formal del derecho en sentido estricto, sino que implica todo el ordenamiento jurídico, así se manifiesta en la sentencia C-131 de 1993 a saber:

Respecto a la distinción entre fuentes principales y auxiliares de conformidad con el Artículo 230, explica la denominada cosa juzgada constitucional explícita e implícita y declara como las sentencias de la corporación son obligatorias para el juez, preguntando y respondiendo con contundencia de la siguiente forma: “En otras palabras, ¿la sentencia de la Corte Constitucional es para un juez fuente obligatoria o es fuente auxiliar? “Para esta Corporación es muy claro que la respuesta a tal pregunta no es otra que la de considerar que tal sentencia es fuente obligatoria. Así lo dispone el Artículo 243 superior precitado e incluso el inciso 1 del Artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que dice: Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares¹⁸⁸

5.3.2 Diferencias entre Precedente y Jurisprudencia

¹⁸⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Así las cosas, se hace necesario aclarar las diferencias que existen entre precedente y jurisprudencia, al respecto, para el Consejo de Estado en un reciente fallo, el precedente es la decisión que sirve de referente al juez quien debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, constituye la regla que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido.

En otras palabras, dicha figura puede entenderse como aquella función o competencia que cumplen las altas cortes como generadoras de reglas y subreglas que hacen parte del ordenamiento jurídico y que son vinculantes, ejercida a partir de su función interpretativa, es decir, el precedente es una decisión judicial que tiene el reconocimiento de una auténtica fuente de Derecho.¹⁸⁹

Por su parte, la Corte Constitucional, entiende a la jurisprudencia, como un criterio auxiliar establecido en la Constitución Nacional, que consiste en que en tales decisiones no crea reglas, sino que se aplican las existentes en el ordenamiento jurídico¹⁹⁰.

El tema del precedente, tiene sus antecedentes más cercanos, bajo la luz de la Constitución de 1886, momento en el cual, la guarda de la Constitución debía realizarla la Corte Suprema de Justicia, Corporación que ya hacía referir a la importancia del mismo, bajo las figuras de la doctrina legal, la doctrina más probable y la doctrina probable, tal como se detalla a continuación:

5.3.3 Doctrina Legal

¹⁸⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Quinta, Sentencia 13001233300020180039400, Mayo 30 de 2019.

¹⁹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-621 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En el Derecho constitucional colombiano, la obligatoriedad de observar la jurisprudencia por parte de los operadores jurídicos se desprende desde la Constitución de 1886, con la entrada en vigor de la Ley 61 de 1886, misma que en su Artículo 39, rezaba:

“Es doctrina legal la interpretación que la Corte Suprema de a unas mismas Leyes en tres decisiones uniformes. También constituyen doctrina legal las declaraciones que la misma Corte haga, en tres decisiones uniformes, para llenar los vacíos que ocurran, es decir, en fuerza de la necesidad de que una cuestión dada no quede sin resolver por no existir Leyes apropiadas al caso”¹⁹¹.

Ahora bien, ¿qué ocurría si el juez de conocimiento desconocía la doctrina legal, es decir el precedente que había establecido la Corte Suprema de Justicia al fallar tres decisiones uniformes?, la respuesta se encuentra en la referida Ley, que establecía la posibilidad solicitar la nulidad con el recurso de casación, tal como lo asevera en su Artículo 38:

Son causales de nulidad, para el efecto de interponer recurso de casación, los hechos siguientes: 1o. Ser la sentencia, en su parte dispositiva, violatoria de Ley sustantiva o de doctrina legal o fundarse en una interpretación errónea de la una o de la otra¹⁹².

Al respecto, autores como Tamayo y Jaramillo, manifiestan que la Ley 61 de 1886, fue importante, en la medida que buscó consolidar y unificar la jurisprudencia a través del concepto de la doctrina legal, en aras de evitar la dispersión normativa de la época, dado precisamente el poder vinculante de la jurisprudencia para los funcionarios judiciales, siempre y cuando, la Corte Suprema hubiere reiterado su interpretación al menos en tres oportunidades¹⁹³.

¹⁹¹COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 61 de 1886. Art., 39.

¹⁹²Ibíd., Art., 38.

¹⁹³TAMAYO, Javier y JARAMILLO, Carlos. El precedente judicial en Colombia: papel y valor asignados a la jurisprudencia. No. 3. Bogotá: Colección Perspectivas del Derecho, 2012.

5.3.4 Doctrina Legal más Probable.

La figura de la doctrina legal más probable, como fuente de derecho fue consagrada inicialmente en el artículo 10º de la Ley 153 de 1887¹⁹⁴, que establecía en casos dudosos, los Jueces debían aplicar la doctrina legal más probable, es decir, tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho; posteriormente, la Ley 105 de 1890¹⁹⁵ sobre reformas a los procedimientos judiciales, en su artículo 371, se cambió el nombre de doctrina legal más probable a doctrina legal, manteniendo la misma definición¹⁹⁶.

5.3.5 Doctrina Probable

La Doctrina Probable, concepto aplicado en la actualidad, es una figura jurídica también creada bajo la luz de la Constitución de 1886, y surge tras las críticas a la Doctrina Legal, en el entendido que aquella era muy rígida, por cuanto no permitía que ni siquiera la Corte Suprema de Justicia cambiara su posición respecto de un tema de derecho, a pesar que las decisiones no se ajusten a derecho o a las Leyes expedidas por el Congreso de la Republica, o la realidad jurídica del momento, de ahí que, el Artículo 2, numeral 1 de la Ley 169 de 1896 redefinió la primera causal para interponer el recurso de casación en los siguientes términos: “(...)1. *Ser la sentencia violatoria de Ley sustantiva, ya sea directa la violación, ya sea efecto de una interpretación errónea de la misma Ley, ya de indebida aplicación de esta al caso del pleito(...)*”¹⁹⁷, eliminando la posibilidad de recurrir en dicha instancia cuando la sentencia en su parte resolutive fuera violatoria de la doctrina legal; es decir, ya no se tendría en cuenta las tres decisiones de la Corte suprema de Justicia sobre el mismo punto de derecho que se encontrara en trámite ante un despacho judicial.

¹⁹⁴ Colombia. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 153 de 1887. Código Civil.

¹⁹⁵ Colombia. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 de 1890. Sobre reformas a los procedimientos judiciales

¹⁹⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-621 de 2015. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁹⁷COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 169 de 1896. Art., 2, numeral 1.

De igual manera, la referida Ley 169 de 1896 en su Artículo 4, estableció lo siguiente:

“(…) Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho constituyen doctrina probable y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores¹⁹⁸.

De acuerdo con lo descrito, tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable; pero, de igual manera, existe la posibilidad que la Corte pueda variar sus decisiones, si considera a su juicio que, el precedente generado con anterioridad está errado.

Es importante recalcar, que tanto la Corte Suprema de Justicia, como juez de casación, y los demás jueces que conforman la jurisdicción ordinaria, pueden eventualmente apartarse de la doctrina probable ya fijada por el alto Tribunal, no obstante, se encuentran obligados a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión, situación ésta que no debe argumentarse únicamente con criterios como la autonomía judicial y la libertad de los jueces para interpretar y aplicar la ley, pues ello implicaría vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos¹⁹⁹.

En el mismo sentido, autores como el Profesor Diego López Medina²⁰⁰, señala que el valor normativo del precedente en Colombia cada día cobra más fuerza, ejemplo de ello, es la expedición de Leyes como el código general del proceso²⁰¹, que desde ya, exige a los jueces dar aplicación al precedente, al respecto, en el artículo 7 se establece: “LEGALIDAD. Los jueces, en sus

¹⁹⁸Ibíd. Ley 169 de 1896

¹⁹⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-836 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil

²⁰⁰LÓPEZ, Diego. *Eslabones del derecho*. Colombia: Legis editores. 2017.

²⁰¹COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1564 de 2012.

providencias, están sometidos al imperio de la Ley. Deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina. ***Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión.*** De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos²⁰²". (Negritas y subrayas fuera de texto), situación ésta que permite aseverar, que el funcionario judicial puede apartarse de dicho cumplimiento dependiendo del caso en específico, pues deberá manifestar los motivos fundados para apartarse de la doctrina probable.

Situación similar sucede en el derecho administrativo, con la expedición de la Ley 1437 de 2011²⁰³, o código del CPACA, en el que se exige a los funcionarios públicos respetar el precedente en sus propios actos para evitar conflictos jurídicos innecesarios, tal como claramente se deja sentado en el artículo 10 a saber: "Deber de Aplicación Uniforme de Las Normas y la Jurisprudencia: Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas"²⁰⁴, lo que permite inferir que el legislador busca dar mayor aplicación y efectividad a derechos fundamentales tales como el derecho a la igualdad y el debido proceso, frente a los conflictos que se suscitan entre la administración y los administrados, en sede administrativa, así mismo, la obligatoriedad de observar la jurisprudencia o sentencias de unificación del Consejo de Estado, como máximo tribunal de lo contencioso administrativo en Colombia.

²⁰²Ibíd. Ley 1437 de 2011. Art. 7.

²⁰³ Ibíd, Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁰⁴Ibíd. Art., 10.

Luego, los Jueces administrativos también están obligados a observar el precedente, así, el Artículo 103 del CPACA reza lo siguiente:

“Objeto y Principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico. En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal. En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga (...)”²⁰⁵.

Con lo expuesto, se puede manifestar que efectivamente los funcionarios judiciales, en sede de lo contencioso administrativo deben observar lo establecido en el precedente de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, y si deciden apartarse, deberán sustentar de manera expresa y suficientemente sus razones.

Resaltando además en este tópico, la aplicación de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado tal como lo establece el Artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, planteando que las autoridades deben extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por dicha corporación, en la que se haya reconocido un derecho, esto, a quienes lo requieran y sobre todo acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos²⁰⁶.

Analizado lo anterior, se tiene que sólo constituye precedente en el área contencioso administrativa, las sentencias de unificación que profiera el Consejo de Estado, por importancia jurídica o trascendencia económica o social, o que buscando unificar o

²⁰⁵Ibíd. Art., 103.

²⁰⁶COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011. Art., 102.

sentar jurisprudencia; así como también las que resuelven recursos extraordinarios y las proferidas en revisión eventual de acciones populares y de grupo²⁰⁷.

De esta manera, se puede concluir que, el precedente, en el ordenamiento jurídico Colombiano ha tomado relevancia en el sentido que las sentencias de la Corte Constitucional son vinculantes; entre tanto el precedente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado es relativo, esto teniendo en cuenta que, los jueces se pueden apartar del precedente, pero, con suficientes argumentos de derecho.

Así mismo, se debe tener en cuenta que sólo constituyen precedente en la vía ordinaria, tres decisiones sobre un mismo punto de derecho, proferidas por la Corte Suprema de Justicia y finalmente, en el derecho administrativo constituyen precedente, las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado.

²⁰⁷Colombia. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Art., 270

5.4 EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN COLOMBIA DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Con el propósito de entender el régimen sancionatorio en materia de transporte en Colombia, desde la Jurisprudencia es importante la siguiente salvedad: se realizó un análisis de las sentencias de la Corte Constitucional, a partir del año 1993, toda vez, que en dicho año, se promulgo la Ley 105 de 1993²⁰⁸, mediante la cual se adoptan las 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; no obstante, después de realizar la investigación se determinó, que existe un limitado desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, respecto del derecho sancionatorio de Transporte, si bien, existen fallos relativos al derecho sancionatorio de Tránsito, que se utilizaron como elemento de comparación, tal como se indicó en el capítulo I del presente trabajo, este último no es objeto de esta investigación.

Aclarado lo anterior es necesario recordar que el transporte es considerado un servicio público inherente a las funciones propias del Estado, y cumple fines tan trascendentales para el desarrollo del país, pues constituye el traslado de un punto a otro, tanto de las personas como de las mercancías, de ahí que el derecho sancionatorio en ésta área, busque garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración y cumplir los cometidos estatales, vigilando el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados en la constitución y la Ley²⁰⁹.

²⁰⁸COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 del 30, diciembre, 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. Diario oficial. 41.158 de 30 de diciembre de 1993. Bogotá, D.C.

²⁰⁹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 de 2010, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

Es así, como se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico mediante la imposición de una sanción, que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias a éste. En esencia, se trata de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas, tal es el caso, la Superintendencia de Puertos y Transportes, autoridades que operan ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún, a las mismas instituciones²¹⁰.

Al respecto, la Ley 336 de 1996²¹¹, se ha encargado del establecimiento de una serie de sanciones a imponer a los administrados por conductas contrarias al ordenamiento jurídico y que se describen a continuación: amonestación; multas que, en el transporte terrestre, equivale de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes; suspensión de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte; cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte y la inmovilización o retención de los equipos destinados al transporte. Conforme a lo descrito, se denota la intención del legislador de buscar desestimular las contravenciones, verbigracia, que las tarifas que se cobran por la prestación del servicio tengan un límite, mediante el cual las empresas de transporte legalmente constituidas presten un servicio eficiente tanto en el transporte de pasajeros, como en el transporte de carga; y qué decir, de las condiciones de seguridad con que el servicio se debe prestar, puesto que, en el ejercicio de la actividad transportadora está envuelto el bien jurídico más importante para los actores viales como lo es la vida, entre otras.

De ahí que, exista una advertencia de sanciones drásticas que buscan la prevención general y, sanciones a casos en particular que deben ser ejercidas por las autoridades competentes como la Superintendencia de Puertos y Transportes, y los

²¹⁰Ibid. Sentencia C - 401 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

²¹¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996. Estatuto General de Transporte

organismos de tránsito; igualmente, deben establecerse previamente por parte del legislador, las conductas que serán objeto de sanción, al igual que unas reglas claras de procedimiento, todo ello, debe tener un límite establecido en principios de rango constitucional, como el debido proceso establecido en el Artículo 29 de la Constitución Nacional.

El debido proceso como regla propia de cada juicio, debe garantizar los principios constitucionales y fines estatales para los administrados, más aún dentro del derecho sancionatorio, motivo por el cual, de acuerdo a la Jurisprudencia constitucional, deba reunir una serie de criterios o sub reglas, pues debe ser interpretado y aplicado junto con otros principios, como el de legalidad, tipicidad, reserva legal, buena fe, derecho de contradicción, como se verá a continuación:

5.4.1 El respeto al debido proceso frente a las infracciones en las normas de transporte terrestre.

El debido proceso en el derecho sancionatorio de transporte, se convierte en la estructura sobre el cual giran las diferentes investigaciones administrativas, de ahí que el Artículo 29 de la Constitución Nacional establezca: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable (...)”²¹², debiendo aplicarse tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas, al respecto, la Honorable Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

²¹²COLOMBIA, Constitución Política Nacional. Op. Cit., Art., 29.

“El Estado, en ejercicio del poder punitivo que le es propio y como desarrollo de su poder de policía, establece e impone sanciones a los administrados por el desconocimiento de las regulaciones que ha expedido para reglar determinadas materias, y como una forma de conservar el orden y adecuado funcionamiento del aparato, ha de ser cuidadoso de no desconocer los principios que rigen el debido proceso, entre ellos, los principios de legalidad, tipicidad y contradicción”²¹³.

Para autores como Bernardo Carvajal, en su texto Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo, se vislumbra al debido proceso desde tres escenarios: i) Desde un punto de vista formal, es norma de rango constitucional de conformidad con el Artículo 29 del texto de 1991; ii) Se constituye como una norma jurídica de principio, iii) Se trata de un derecho fundamental que incluye una serie de garantías procesales, tales como publicidad, derecho de defensa, reglas probatorias, presunción de inocencia, impugnaciones, objeciones y recursos, etc., que promueven la idea de justicia o equidad procesal²¹⁴.

Ahora bien, el debido proceso en el derecho sancionatorio de transporte, se establece como una garantía para los investigados, en el entendido que debe existir una norma previa que establezca los comportamientos que serán objeto de sanción, así lo deja ver el decreto 3366 de 2003 en su artículo 7, establece:

“Los sujetos de sanción solo serán investigados y sancionados administrativamente por comportamientos que estén previamente descritos como infracción a las normas de transporte vigentes al momento de su realización y con la observancia de la plenitud de las formas propias de esta clase de procedimientos”²¹⁵.

²¹³COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²¹⁴CARVAJAL, Bernardo. Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. Rev. Digital de Derecho Administrativo, 2010, vol. 4, p. 7.

²¹⁵COLOMBIA. Constitución Política Nacional. Op. Cit., Art., 7.

El Gobierno Nacional, mediante la expedición del Decreto 3366 de 2003, y específicamente en el citado Artículo 7, plantea el respeto al debido proceso con el imperativo de garantizar la diversidad de procedimientos administrativos establecidos en la Ley y sus actos reglamentarios en el ámbito del transporte, así como también, la existencia de una norma previa al comportamiento que se endilga, primando principios como el debido proceso, tipicidad y reserva legal, mismos que se encuentran elevados a rango constitucional dentro del Estado Social de derecho.

Así, la H. Corte Constitucional al analizar una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 8 del literal D, del Artículo 131 de la Ley 769 de 2002, en el que manifestó, que uno de los principales límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado, es el principio de legalidad²¹⁶; en virtud del cual, las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual, su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa²¹⁷. Este principio implica también que la sanción debe estar predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta, puesto que, las normas que consagran las faltas deben estatuir también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas²¹⁸. Así, las sanciones administrativas deben entonces, tener un fundamento en la Ley, por lo cual, no puede transferirse al Gobierno o a otra autoridad administrativa una facultad abierta en esta materia.

Con lo anterior se sostiene que, el derecho al debido proceso se convierte en un límite al poder que tiene el Estado para imponer sanciones a los administrados, esta garantía constitucional hace parte del bloque de constitucionalidad, pues ha sido reconocido por Colombia y ratificado a través de convenios internacionales. Esto

²¹⁶COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1161 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, et. al.

²¹⁷Ibíd. Sentencia C-597 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, et. al.

²¹⁸Ibíd. Sentencia C-417 de 1993. En el mismo sentido, remitirse a la Sentencia C-280 de 1996.

teniendo en cuenta que, este derecho fundamental se encuentra protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 10 y 11, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Artículos XVIII y XXVI, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); Artículos 14 y 15, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 8, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la cual ha establecido que el principio del debido proceso, se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo, por tanto, su jurisprudencia, constituye una pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales, donde tanto los jueces, como todas las autoridades administrativas están obligados a ejercer un control de convencionalidad²¹⁹.

De la estructura del debido proceso, hacen parte otros importantes principios como es el de legalidad, que consiste en que deben existir normas preexistentes, que establezcan las faltas y de igual forma, estén determinadas por el órgano competente; lo cual se traduce, en un límite a las actuaciones de la administración, evitando arbitrariedades por parte de las autoridades y protegiendo los derechos de los administrados²²⁰.

Se concluye entonces, que el debido proceso, es quizá uno de los derechos más importantes establecidos en el derecho constitucional, constituye la base de los Estados democráticos y se impone como un contrapeso, un límite al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los coasociados, para evitar de esta manera “actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a

²¹⁹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-491- 2016. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

²²⁰ Ibíd., Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho”²²¹.

Ahora bien, se hace necesario para mayor claridad del lector elaborar una tabla de análisis para poder observar los criterios que maneja la Corte Constitucional sobre el debido proceso frente a las infracciones de transporte de la siguiente manera:

Tabla 4. Sentencias Corte Constitucional – Debido proceso frente a infracciones de transporte

CORTE CONSTITUCIONAL	CRITERIO DEBIDO PROCESO FRENTE A LAS INFRACCIONES DE TRANSPORTE.	OBSERVACIONES
Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonel	Potestad sancionadora de la administración	En virtud de la potestad sancionadora de la administración, el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público
Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra	Principios que rigen el debido proceso.	Mantiene su criterio frente a que el debido proceso se materializa a través de unas subreglas constitucionales, como son los de legalidad, tipicidad y contradicción.
Sentencia C-1161 de 2000. M.P. Antonio Barrera Carbonell.	Límites a la sanción administrativa.	Mantiene su criterio, respecto que las sanciones administrativas deben estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia
Sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.	Carácter excepcional de la responsabilidad objetiva en el procedimiento sancionador.	Modifica su postura respecto de la responsabilidad objetiva, en el entendido que solo es de carácter excepcional razón por la cual la misma debe estar consagrada de forma expresa por el legislador.

²²¹Ibíd., Sentencias T-165 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T - 772 de 2003; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T - 746 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-1189 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

CORTE CONSTITUCIONAL	CRITERIO DEBIDO PROCESO FRENTE A LAS INFRACCIONES DE TRANSPORTE.	OBSERVACIONES
Sentencia C - 401 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.	Naturaleza del derecho sancionador y respeto del debido proceso.	Mantiene su criterio, respecto que a través del derecho sancionador se pretende garantizar la preservación del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo.

Fuente: elaboración propia, con base en sentencias de Corte Constitucional

5.4.2 Legalidad en el Derecho Sancionatorio de Transporte Terrestre.

Uno de los criterios que permite desarrollar el debido proceso administrativo en el derecho sancionatorio de transporte terrestre, es el principio de legalidad, mismo que hace referencia entre otras, a que las normas que establecen las sanciones, deben ser creadas por el legislador, respetando el principio de reserva de Ley, determinando el alcance de los comportamientos prohibidos y sus correspondientes sanciones de una manera clara e inequívoca.

De acuerdo a lo expuesto, es claro que la actividad misma del transporte, al ser un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, y que prima el interés general sobre el particular, debe ser regulado por una ley expedida por el Congreso, así lo ha dejado ver la Corte Constitucional, en la sentencia C-066 de 1999, en los siguientes términos:

corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además, corresponde igualmente al

legislador en ejercicio de la potestad de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones²²².

De igual manera, la Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad, sobre una norma del código de tránsito, tema que a pesar de ser diferente al objeto de esta investigación, se puede citar con fines de subrayar que, la administración ejerce una función sancionatoria, tal como lo señala la sentencia C - 530 de 2003, en la que el alto Tribunal, se pregunta si la realización de "*maniobras peligrosas e irresponsables*", establecida en el Código Nacional de Tránsito²²³ al ser un concepto indeterminado, es admisible, teniendo en cuenta la flexibilización que tiene el principio de legalidad en su dimensión de tipicidad en el derecho administrativo sancionador.

Para responder ese interrogante, la Corte considera que el uso de los conceptos indeterminados es admisible en una infracción administrativa y no desconoce el principio de igualdad, pero siempre y cuando dichos conceptos sean determinables en forma razonable, esto es, que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Por el contrario, si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discreción de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos²²⁴.

²²² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-066 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²²³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 769 de 2002. Inciso 8 del literal D del Artículo 131. Que sanciona con multa de 30 salarios mínimos diarios legales a quien conduzca "realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas".

²²⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-530 de 2003. MP. Eduardo Montealegre Lynett

En el aludido fallo, la Corte Constitucional decide declarar exequible de manera condicionada el texto acusado, bajo el entendido que debe tratarse de maniobras que violen las normas de tránsito, que pongan en peligro a las personas o a las cosas y que, por lo tanto, constituyan conductas dolosas o altamente imprudentes.

Como puede apreciarse, la Corte, profundiza en la procedencia de conceptos jurídicos indeterminados para la tipificación de infracciones administrativas, siendo ello viable, a juicio de la Corte, siempre que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados.

Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones.

En este mismo orden, en sentencia C-827 de 2001, la Corte Constitucional con Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis, sintetizó los principios que limitan la potestad sancionadora de la administración, en los siguientes términos:

Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso en el régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no

disciplinarias - (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta)²²⁵.

De proporcionalidad o el denominado non bis in ídem. Así mismo dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido²²⁶.

Se ha mencionado igualmente por la alta Corporación, que la actividad transportadora terrestre, implica también riesgos importantes para las personas y las cosas, motivo por el cual “resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad”²²⁷, lo cual supone una regulación rigurosa del tráfico automotor²²⁸.

Como se observa, el derecho sancionatorio de transporte terrestre, se debe regular a través de reglas claras de procedimiento, que si bien, admite un grado de flexibilidad normativa, debe corresponder a unas faltas y sanciones previamente descritas y señaladas por el legislador en una ley, que cumpla con los trámites legislativos, y con esto, impedir la eventual arbitrariedad por parte de la administración pública que tiene a su cargo la facultad sancionatoria, de ahí, el hincapié efectuado por el alto tribunal Constitucional respecto a la necesidad de que las faltas tengan una definición en ley previa y cierta.

²²⁵PARADA, Ramón. Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid: Marcial Pons.

MORELL OCAÑA, Luis. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II “La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional”. Madrid: Arandazi, 1996.

²²⁶COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-827 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²²⁷ *Ibíd.*, Ver, entre otras, la sentencia C-066 de 1999, Fundamento 4.

²²⁸*Ibíd.*, Sentencia T-258 de 1996. Fundamento 7. En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias T-287 de 1996, C-309 de 1997 y C-066 de 1999.

Tabla 5. Sentencias Corte Constitucional – Principio de legalidad frente al derecho sancionatorio de transporte

CORTE CONSTITUCIONAL	LEGALIDAD FRENTE AL DERECHO SANCIONATORIO DE TRANSPORTE.	OBSERVACIONES
Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.	Naturaleza de la potestad sancionadora.	La Corte mantiene su criterio respecto del debido proceso que se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad
Sentencia C-066 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz. M.P. Alfredo Beltrán Sierra	Naturaleza y regulación de la actividad de transporte.	La Corte mantiene su criterio, en el entendido que la actividad del transporte constituye un servicio público, siendo ello así le corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además, le corresponde “expedir códigos en todos los ramos de la legislación”
Sentencia C-827 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.	Los principios que limitan la potestad sancionadora de la administración.	La Corte mantiene su criterio, frente a la aplicación de los principios tales como el de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad, y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a los instrumentos sancionatorios)
Sentencia C - 530 de 2003. MP. Eduardo Montealegre Lynett	El criterio de legalidad.	La Corte sostiene que las leyes en derecho sancionatorio de transporte deben contener conceptos claros y precisos.
Sentencia C - 113 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa	La definición del comportamiento prohibido debe estar descrita en la ley.	La Corte modula su criterio y establece que, si bien existe una flexibilización normativa, esta no puede quedar abandonada al arbitrio de la administración, y debe existir una norma previa que le permita al ejecutivo establecer procedimientos.

Fuente: elaboración propia con base en sentencias de la Corte Constitucional

5.4.3 Tipicidad en el Derecho Sancionatorio de Transporte Terrestre.

El principio de tipicidad es fundante del derecho al debido proceso, puesto que debe existir una norma previa al acto que se endilga, así como también, el mensaje de prohibición debe ser claro para el receptor de la norma, no obstante, en el derecho sancionatorio de transporte, se permite cierta flexibilidad, puesto que la Corte Constitucional ha establecido que el mismo no debe ser tan exigente como en el derecho penal, esto teniendo en cuenta que, en el derecho administrativo sancionador, no son tan rígidos los principios de legalidad y tipicidad²²⁹.

Para la Corte Constitucional, la flexibilización del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador, lleva a la aceptación de instrumentos como las normas en blanco, ante conceptos jurídicos indeterminados y normas de remisión que pueden ser legales o reglamentarias dado el carácter técnico o cambiante de la regulación, por lo que la Corte, afirma, verbigracia en el ámbito administrativo, que los decretos reglamentarios pueden ser el medio, para que las infracciones administrativas cumplan el requisito de ser determinables y, en tal medida, se observe el principio de tipicidad²³⁰.

Asimismo, se debe entender que la flexibilización normativa no puede ser entendida como un cheque en blanco para la administración, por lo que en el derecho sancionatorio de transporte, la Superintendencia de Puertos y Transportes, en aras de efectuar una sanción a los actores de transporte, debe guiarse en la existencia de una norma previa, y si pretende aplicar la flexibilización normativa, debe cumplir con los siguientes requisitos establecidos por la Honorable Corte Constitucional, los cuales han sido reiterados en diferentes sentencias²³¹, a saber:

²²⁹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 491 de 2016. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

²³⁰Ibíd., Sentencia C-032 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos

²³¹Ibíd., Sentencia C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

La regla vigente de la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio, señala que se satisfacen los requerimientos normativos de dicho principio cuando concurren tres elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas', (i i) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la Ley, (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción²³².

De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica²³³.

En consecuencia, en el derecho sancionador se admite la flexibilización normativa, es decir, que se admiten tipos en blanco y la remisión normativa, que como técnica legislativa “no es per se inconstitucional cuando se analiza desde la perspectiva del principio de tipicidad, puesto que es preciso verificar qué parte de la disposición en cuestión requiere completarse con otros preceptos jurídicos”.²³⁴

No obstante, la flexibilización normativa exige de ciertos requisitos tal como se indicó en la sentencia C-343 de 2006²³⁵, por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

La remisión Normativa será constitucional si la disposición que la efectúa ha de comprender unos contenidos mínimos que le permitan al intérprete y ejecutor de la norma identificar un determinado cuerpo normativo sin que al

²³² *Ibíd.*, Sentencia C-406 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²³³ *Ibíd.*, Sentencia C-860 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²³⁴ *Ibíd.*, Sentencia C-507 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²³⁵ *Ibíd.*, Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

respecto haya lugar a ambigüedades ni a indeterminaciones. Además, es necesario que las normas a las que se remite contengan, en efecto, los elementos que permiten definir con precisión y claridad la conducta sancionada, de forma tal que su aplicación se realice con el respeto debido al principio de tipicidad²³⁶.

Expuesto lo anterior la administración posee una facultad reglamentaria, que sólo podrá ejercerse siempre que exista una norma previa que establezca la estructura de las conductas que serán objeto de sanción, y esta facultad solo está en cabeza del legislador²³⁷.

Valga recordar, la sentencia C- 412 de 2015, la Corte constitucional realiza un importante análisis frente al derecho administrativo sancionador, que si bien no trata directamente el tema de transporte, es lo cierto, que estudia una demanda de inconstitucionalidad frente Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, misma que en su Capítulo II. Crecimiento Sostenible y Competitividad, artículo 106, establece el control a la explotación ilícita de minerales, de acuerdo a los argumentos de la demanda, el legislador al delegar en el Gobierno Nacional la determinación de las conductas y sanciones, así como la definición de la competencia y los procedimientos para imponerlas, estaría vulnerando el principio de legalidad, el debido proceso y de tipicidad, en este asunto, la Corte Constitucional decide declarar la exequibilidad del mencionado artículo bajo los siguientes argumentos:

La jurisprudencia constitucional ha sostenido, que aún en asuntos sometidos a reserva de ley, el legislador producto de su libertad de configuración normativa puede facultar al Gobierno Nacional para desarrollar aspectos puntuales de la materia, siempre y cuando se contraiga a reglas específicas trazadas por el

²³⁶ *Ibíd.*, Sentencia C-507 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis

²³⁷ *Ibíd.*, Sentencia C-412 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Congreso de la República y estén intrínsecamente relacionadas con la debida aplicación de ley²³⁸.

Es decir, la Corte establece cierta flexibilización en el principio de tipicidad en el derecho sancionatorio administrativo, facultando al ejecutivo para establecer el procedimiento para imponer ciertas sanciones frente al incumplimiento de la explotación ilícita de minerales.

De lo anteriormente esbozado, se desprende que, en el derecho sancionatorio de transporte, como al igual que otras áreas del derecho sancionador, debe existir una ley, promulgada con anterioridad a la falta cometida, y que las descripción del tipo de la falta debe ser de manera específica y precisa, lo cual tal como se ha indicado frente a las infracciones al transporte no ocurre así pues, si bien existe la ley 336 de 1996, no ha tipificado las conductas objeto de sanción, así mismo se observa que en ninguno de sus Artículos le atribuye facultades al ejecutivo para tipificar infracciones, y menos aún para determinar las sanciones respectivas.

Tabla 6. Sentencias Corte Constitucional. Principio de tipicidad en el derecho sancionatorio de transporte

CORTE CONSTITUCIONAL	TIPICIDAD EN EL DERECHO SANCIONATORIO DE TRANSPORTE.	OBSERVACIONES
Sentencia C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa	Flexibilización Normativa.	La Corte sostiene respecto de la flexibilización normativa que es viable siempre que la remisión surge en virtud de una ley, le permitan al intérprete identificar un determinado cuerpo normativo sin que al respecto haya lugar a ambigüedades ni a indeterminaciones.
Sentencia C - 412 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.	Alcance del concepto de Tipicidad	La Corte mantiene el alcance del concepto de tipicidad como la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y

²³⁸Colombia. Corte Constitucional Sentencia C- 412 de 2015. M.S. Alberto Rojas Rios.

CORTE CONSTITUCIONAL	TIPICIDAD EN EL DERECHO SANCIONATORIO DE TRANSPORTE.	OBSERVACIONES
		especificidad el acto, hecho u omisión, constitutivo de la conducta reprochada.
Sentencia C - 491 de 2016. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.	El criterio de tipicidad para ejercer el poder sancionador.	La Corte mantiene su criterio respecto que las normas que prescriben conductas sancionables, deben ser creadas por el legislador con anterioridad a la falta que se imputa.
Sentencia C - 032 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos	Definición del comportamiento prohibido.	La Corte mantiene su criterio respecto a la vulneración del debido proceso si se utiliza lenguaje indeterminado en la remisión normativa que realiza el legislador.

Fuente: elaboración propia con base en sentencias de la Corte Constitucional.

5.4.4 Aplicación de la reserva de ley en el derecho sancionatorio de transporte.

El principio de reserva de Ley, consiste en que ciertos temas, como el derecho sancionatorio de transporte sea de resorte exclusivo del legislador, no siendo posible su configuración a través de una norma de nivel jerárquico inferior, como, por ejemplo, los reglamentos administrativos. La razón de la reserva de Ley, reside en garantizar que en materias expresamente definidas, provenga del procedimiento parlamentario, organismo garante de que las determinaciones sean el resultado de un debate amplio y democrático, materializado en disposiciones generales y abstractas, más aún, cuando se trata de normas contentivas de prohibiciones, deben estar elevadas a rango legal²³⁹.

Sobre este principio, la jurisprudencia constitucional, ha señalado que ostentan ese carácter, las materias originadas en el ejercicio de la función principal del Congreso, consistente en la creación de la Ley; sin embargo, algunas materias pueden

²³⁹Ibíd., Sentencia C-699 de 2015. M.P Alberto Rojas Ríos.

atribuirse al presidente de la República para que, de manera excepcional actúe como legislador extraordinario, con lo cual la norma material, pero no formalmente, conserva su rango legal²⁴⁰.

Este tema se ha sido estudiado por la Corte Constitucional, como en la sentencia C - 699 de 2015, en la que se analiza si el Artículo 53 y apartes de los Artículos 54 y 55 de la Ley 13 de 1990, por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca; son inconstitucionales, por considerar (según demandó el ciudadano Diego López Medina, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad), que el contenido indeterminado de algunas de sus previsiones y las habilitaciones otorgadas al Gobierno Nacional para reglamentar conductas prohibidas, puede quebrantar el principio de legalidad, el debido proceso y el de la reserva de Ley.

Así las cosas, en el asunto antes expuesto y en reiteradas ocasiones²⁴¹, el alto Tribunal Constitucional, se ha pronunciado, declarando la inexequibilidad de algunos de los apartes de los Artículos demandados, teniendo en cuenta que la reserva de Ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa concierne a la función exclusiva del Congreso de la República; no obstante, por razones de especialidad, es posible asignar al ejecutivo, mediante la expedición de actos administrativos de carácter general, la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo, hayan sido previamente fijados por el legislador y, sin que en ningún caso, las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

²⁴⁰ *Ibíd.*, Sentencia C-810 de 2014. M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

²⁴¹ *Ibíd.*, Sentencia C-570 DE 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Es así, que 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 que se enumeran a continuación: (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.

Debe mencionarse, que el objeto del derecho administrativo sancionatorio, es la prevención de las conductas que ponen en riesgo o lesionan bienes protegidos por el ordenamiento jurídico, a través de procedimientos que deben garantizar el debido proceso. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencias como la C-699 de 2015²⁴², se ha pronunciado, en el sentido que la determinación de la responsabilidad administrativa, requiere que la infracción se haya realizado con dolo, o con culpa, como elemento que debe concurrir para la imposición de la sanción.

Conforme a lo anteriormente señalado, se puede afirmar que la reserva legal, es parte estructural del debido proceso, y debe regular el derecho sancionatorio de transporte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional es clara al establecer:

El principio de reserva de Ley se manifiesta en la obligación del Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la Ley, o al menos, a tener como fundamento la preexistencia de la misma²⁴³.

Se hace necesario denotar que, en el derecho sancionatorio de transporte establecido en la Ley 336 de 1996, o estatuto de transporte, debería establecerse de manera previa, las conductas que deben ser sancionadas, además de estipular

²⁴² *Ibíd.*, Sentencia C-699 de 2015, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁴³ *Ibíd.*, Sentencia C-818 de 2005, M. P. Alberto Rojas Ríos.

qué autoridades son las competentes para conocer las conductas prohibidas; sin embargo, tal como se indicó en el capítulo dos de esta investigación, al realizar la descripción de la norma objeto de análisis, no se observa que se encuentren tipificadas las faltas, situación que concierne a la función exclusiva del Congreso, entidad que debe establecer la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y criterios de las sanciones a imponer.

Como colofón a todo lo anteriormente señalado, se debe plantear, que de presentarse la aprobación de la normatividad por parte del Congreso de la República, en donde se establezca el régimen sancionatorio en materia de transporte en Colombia, también se hace necesario que, en cumplimiento del debido proceso, se desarrolle el principio de tipicidad, entendido como la determinación previa y precisa de infracciones, penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder punitivo estatal, luego, en el derecho sancionatorio de transporte las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa; además, es claro que la sanción debe estar predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta. Es claro que, la conducta a sancionar debe consagrarse de manera clara y precisa, en un cuerpo normativo determinable, de la misma manera, su sanción, debe necesariamente encontrarse definida en la ley y por obvias razones, la conducta efectuada debe encontrarse directamente relacionada con la sanción que deba imponer la entidad sancionadora²⁴⁴.

Lo expuesto hasta el momento se puede observar en la siguiente tabla:

²⁴⁴ Ibíd., Sentencia C-343 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Tabla 7. Sentencias Corte Constitucional – Aplicación de la reserva de Ley en el Derecho sancionatorio de transporte

CORTE CONSTITUCIONAL	APLICACIÓN DE LA RESERVA DE LEY EN EL DERECHO SANCIONATORIO DE TRANSPORTE.	OBSERVACIONES
Sentencia C 570 DE 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.	Definición del criterio de reserva legal.	La Corte define a la reserva legal como un principio democrático, que obliga al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley, y de igual manera se convierte en un límite poder ejecutivo.
Sentencia C - 818 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.	La reserva legal como garantía constitucional de la determinación de las sanciones.	La Corte mantiene la tesis de la obligación Estatal de preexistencia de la ley para determinadas materias.
Sentencia C - 343 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.	Elementos constitutivos de la sanción.	La Corte mantiene el criterio como elementos de la sanción, que la conducta sancionable esté descrita de manera específica, y que el contenido material este definido en la Ley, así mismo exista correlación entre la conducta y la sanción.
Sentencia C - 810 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.	Naturaleza del criterio de reserva legal.	La Corte mantiene su posición en el entendido que la cláusula de reserva de ley es una de las manifestaciones de los principios democráticos y que la Constitución radica en el Congreso de la República la posibilidad de crear leyes.
Sentencia C - 699 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.	Límites a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Nacional para reglamentar conductas prohibidas.	La Corte mantiene su criterio respecto que las normas que prescriben conductas sancionables deben ser creadas por el legislador con anterioridad a la falta que se imputa, y se prohíbe el contenido indeterminado, de las faltas en el derecho sancionatorio.
Sentencia C - 032 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.	Alcance y competencia para definir comportamientos prohibidos en el derecho sancionatorio.	La Corte Constitucional mantiene su criterio respecto a la vulneración del debido proceso si se utiliza lenguaje indeterminado en la remisión normativa que realiza el legislador.

Fuente: elaboración propia con base en sentencias de Corte Constitucional

5.5 EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

Con la intención de entender el debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio en materia de transporte en Colombia, desde la Jurisprudencia del Consejo de Estado es importante la siguiente observación: se realizó un análisis de las sentencias del Consejo de Estado, a partir del año 1993 año en el que se promulgo la Ley 105 de 1993²⁴⁵, después de realizar la investigación se determinó que los primeros pronunciamientos del alto tribunal respecto del régimen sancionatorio de transporte son del año 2008, mediante una sentencia de la Sección primera, del Consejo de Estado, con Radicado No. 11001 03 24 000 2008 00098 00²⁴⁶, posterior a esta fecha, en el año 2016, mediante sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016)²⁴⁷ decide mediante un acumulado, resolver los dos procesos radicados No. 11001-03-24-000-2008-00107-00²⁴⁸, y 11001 03 24 000 2008 00098 00²⁴⁹. En la investigación se determinó que la sentencia más reciente es del año 2019, de la Sala de consulta y servicio Civil, del Consejo de Estado, de fecha 5 de marzo de 2019. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00, y para el año 2020 no existen pronunciamientos, toda vez que en el momento se encuentra en trámite ante el Congreso de la República, la expedición de una ley que establezca el régimen sancionatorio de transporte terrestre, que garantice todos los elementos del debido proceso.

²⁴⁵COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 del 30, diciembre, 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. Diario oficial. 41.158 de 30 de diciembre de 1993. Bogotá, D.C.

²⁴⁶COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección primera. Auto de 22 de mayo de 2008, Expediente No. 2008-00098-00, Consejero Ponente Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁴⁷COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección primera. Acumulado No 11001 0324 000 2008 00098 00. Sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). M.P Guillermo Vargas Ayala.

²⁴⁸Ibíd., Radicado No. 11001-03-24-000-2008-00107-00.

²⁴⁹Ibíd., Sección primera, Radicado No. 11001 03 24 000 2008 00098 00

Así las cosas, desde la jurisprudencia del Consejo de Estado, el debido proceso al ser elevado a rango de derecho fundamental, se debe aplicar a todas las actuaciones administrativas, más aún en tratándose de investigaciones como las que se desarrolla por parte de autoridades como la Superintendencia de Puertos y Transportes o los organismos de tránsito, investigaciones dirigidas a los conductores, propietarios de vehículos, o a las empresas de transporte.

En cualquier Constitución se encuentra institucionalizado el debido proceso, la Carta Política de Colombia no es la excepción, es así que es un principio básico de la organización de cualquier sociedad, elevado a rango de derecho fundamental que puede ser protegido a través de acciones constitucionales como la tutela.

Para autores como Bernal Pulido, en su texto el derecho de los derechos, se manifiesta en los siguientes términos:

El derecho fundamental al debido proceso es un derecho complejo que se proyecta en todos los ámbitos de la vida pública y privada y que se ha institucionalizado en la Constitución en diversas reglas y principios establecidas sobre todo por los artículos 29²⁵⁰, 31²⁵¹, 33²⁵² y 228²⁵³. Aunque estos artículos se refieren casi por entero al debido proceso que deben aplicarse en la jurisdicción y la administración, debe enfatizarse que por su carácter estructural para la democracia y el Estado de derecho, el debido proceso también debe aplicarse en las demás actuaciones estatales²⁵⁴.

Ahora bien, al analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado, se hace necesario determinar si dicha entidad, concreta o no, unas subreglas en torno al debido

²⁵⁰ COLOMBIA, Constitución Política Nacional. Artículo 29

²⁵¹ *Ibíd.*, Artículo 31

²⁵² *Ibíd.*, Artículo 33

²⁵³ *Ibíd.*, Artículo 228

²⁵⁴ BERNAL PULIDO, Carlos. *El Derecho de los Derechos*. 1ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005.

proceso en el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Terrestre, de ahí, que efectivamente el Alto Tribunal, especifica que aquél se eleva a rango de derecho fundamental y cuenta con una estructura propia, no obstante, del mismo se desprenden unas subreglas, tales como: i) legalidad, ii) tipicidad y iii) reserva legal, y que, al aplicarse al caso concreto del derecho sancionatorio de transporte, se hace necesario estudiarlas simultáneamente con otras subreglas constitucionales como son la facultad reglamentaria del ejecutivo y la flexibilización normativa.

El Consejo de Estado, analiza las subreglas constitucionales como son la facultad reglamentaria del ejecutivo y la flexibilización normativa, para determinar si el Ejecutivo se extralimito en sus funciones al expedir el régimen sancionatorio de Transportes, sin contar con una ley previa creada por el legislativo, y con ello con llevo una afectación del debido proceso.

5.5.1 Subregla de legalidad en el derecho sancionatorio de transporte.

El cambio de paradigma de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991 viene acompañado de un nuevo enfoque respecto de lo que tradicionalmente se ha conocido como intervención del Estado en la economía.

El Estado ya será el prestador directo de los servicios públicos, sino su regulador (art. 365, CP), lo que implicó que la Administración, en principio, dejara de asumir actividades que podían ser desarrolladas de manera eficiente y ventajosa por el sector privado. Al instaurarse el monopolio estatal como excepcional (art. 336 CP) y permitirse a los particulares colaborar con el cumplimiento de funciones que antes eran privativas del Estado, desde los

conceptos de economía de mercado y competencia, se acogió en Colombia el modelo de Estado regulador²⁵⁵.

Ahora bien; el sector transporte, es un claro ejemplo de este modelo económico, toda vez que es un servicio público y por lo tanto, en su prestación y desarrollo está implícito el interés general sobre el particular, y que al ser un servicio así clasificado, el mismo es inherente a la finalidad social del Estado. Precisamente en el Artículo 5 de la Ley 136 de 1996, se afirma que:

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 Modo²⁵⁶.

De ahí, que el transporte al ser un servicio público prestado por empresas particulares, pero bajo la intervención del Estado y al ser un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales, pues la íntima conexidad entre el derecho al servicio público del transporte con los derechos al trabajo a la enseñanza, a la libre circulación y, en general, al libre desarrollo de la personalidad²⁵⁷.

Por lo antes expuesto se hace necesario que exista en el ordenamiento jurídico colombiano, un derecho sancionatorio de transporte acorde con las subreglas del debido proceso, como es la legalidad.

²⁵⁵ JACINT, Jordana y LEVI-FAUR, David. ¿Hacia un Estado Regulador Latinoamericano?. La difusión de Agencias Reguladoras Autónomas por países y sectores, en documentos SIDOB, serie América Latina, núm. 7, Barcelona, SIDOB, 2005.

²⁵⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit., Ley 336 de 1996. Artículo 5.

²⁵⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., sentencia C-604 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Ahora bien, el principio de legalidad de las faltas y de las sanciones “alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas.”²⁵⁸. En consecuencia, la Constitución exige la predeterminación legal de las infracciones administrativas, así como las correspondientes sanciones.

De ahí que, realizando un análisis de la Jurisprudencia encontramos el expediente No. 110010324000 2004 00186 01²⁵⁹, con ponencia de la magistrada Martha Sofía Sanz Tobón, de la sección primera, del Consejo de Estado, con sentencia de fecha veinticuatro (24) de septiembre de dos mil nueve (2009), en la que se analiza, la demanda de nulidad propuesta por el señor Orlando Herrán Vargas, actuando en calidad de representante legal del Sindicato Nacional de Choferes de Colombia, en contra 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.

En la referida sentencia con No. 110010324000 2004 00186 01²⁶⁰ se establece que si existe una causal de nulidad esto teniendo en cuanto que se está vulnerando la Subregla de legalidad en el entendido que no existe una ley previa que haya 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.

De ahí que a falta de una norma que articule el sector transporte y establezca el procedimiento sancionatorio, con lleva a la afectación del debido proceso en la

²⁵⁸Ibíd., Sentencia C - 699 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁵⁹Colombia. Consejo de Estado. Op. Cit., Sección Primera Expediente, radicado No. 110010324000 2004 00186 01, del (24) de septiembre de dos mil nueve (2009), M.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

²⁶⁰ Ibíd., Sentencia Consejo de Estado. Op. Cit., Sección Primera Expediente, radicado No. 110010324000 2004 00186 01, del (24) de septiembre de dos mil nueve (2009), M.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

Subregla de legalidad y como consecuencia a un vacío legislativo respecto del régimen de sanciones al transporte en Colombia, tal como se indica a continuación:

5.5.1.2 Vacío Legislativo en el Derecho Sancionatorio de Transporte

Tal como se ha mencionado con anterioridad, el Gobierno Nacional al notar un vacío legislativo respecto al régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor, así mismo al no existir un procedimiento acorde con la práctica jurídica vigente, decide dentro de su facultad reglamentaria expedir el Decreto 3366 de 2003, con base en el cual se dio inicio a múltiples investigaciones por parte de la Superintendencia de Puertos y Transportes, en contra de los propietarios de los vehículos de servicio público, los conductores y las empresas de transporte, por vulnerar las normas de transporte, y como consecuencia de ello decide imponer cuantiosas multas, suspender la licencia de funcionamiento y en el peor de los casos cancelar la licencia de habilitación. Pero los perjudicados con estas sanciones consideran que se está vulnerando su derecho al debido proceso, y deciden demandar mediante el medio de control de simple Nulidad ante el Consejo de Estado.

Ante estos argumentos, el Honorable Consejo de Estado, decide en primera instancia suspender de manera provisional los Artículos demandados del Decreto 3366 de 2003, mediante auto de fecha 22 de mayo de 2008²⁶¹ y mediante sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016)²⁶² decide mediante un acumulado, resolver los dos procesos radicados No. 11001-03-24-000-2008-00107-00²⁶³, y 11001 03 24 000 2008 00098 00²⁶⁴ del año 2008, es una sentencia

²⁶¹COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección primera. Auto de 22 de mayo de 2008, Expediente No. 2008-00098-00, Consejero Ponente Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁶² *Ibíd.*, Sección primera. Acumulado No 11001 0324 000 2008 00098 00. Sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). M.P Guillermo Vargas Ayala.

²⁶³ *Ibíd.*, Radicado No. 11001-03-24-000-2008-00107-00.

²⁶⁴ *Ibíd.*, Sección primera, Radicado No. 11001 03 24 000 2008 00098 00

relevante, debido a que el alto tribunal²⁶⁵, analiza si se debe declarar la nulidad del Decreto 3366 de 2003 y con en ello el régimen sancionatorio de transporte en Colombia, por considerar que existe una vulneración del debido proceso, y de legalidad para ello la alta Corporación desarrolla diferentes puntos a saber:

i.- El alto Tribunal respetuoso del derecho de defensa, corre traslado de la demanda acumulada de nulidad al Ministerio de Transportes, ente éste que considera que de conformidad con el Artículo 3 de la Ley 105 de 1993²⁶⁶, corresponde al Ministerio, expedir las normas que regulen el transporte público en Colombia, teniendo en cuenta que es un servicio público.

En el mismo sentido, manifiesta 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 Ley²⁶⁷.

De igual manera el ente Ministerial señala, que en el Artículo 9 de la Ley 105 de 1993, se estableció que podrán ser sujetos de sanción por violación a las normas del transporte, las personas que conduzcan vehículos, los propietarios y las empresas de transporte, y que de la misma manera, en el Artículo 44 de la Ley 336 de 1996, se señala las sanciones a imponer, mismas que están legalmente establecidas en el Estatuto de Transporte.

Ahora bien, bajo los argumentos antes expuestos el Ministerio de Transportes, deja sentada su posición en que no existe vulneración de los principios de legalidad y debido proceso, puesto que el Decreto 3366 de 2003, fue expedido bajo los parámetros de la facultad reglamentaria que se otorga por la Constitución Política de

²⁶⁵Ibíd., Sección primera. Acumulado No. 11001 0324 000 2008 00098 00. Sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). M.P Guillermo Vargas Ayala.

²⁶⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 de 1993

²⁶⁷Ibíd.

1991, en su Artículo 189 numeral 11, así mismo, se manifiesta por parte del despacho Ministerial, que no se ha hecho otra cosa que fundamentarse en parámetros legales como es la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, ello para poder ejercer control a la empresas de transporte, a los conductores y propietarios, y de esta manera proteger valores superiores como es el derecho a la vida, así lo deja ver en el expediente acumulado con radicado No. 11001-03-24-000-2008-00107-00, y 11001 03 24 000 2008 00098 00 manifiesta lo siguiente:

Que para aplicar y ejecutar un régimen de sanciones como el consagrado en el decreto 3366 de 2003, requiere del ejercicio del poder reglamentario para desarrollar las obligaciones, las prohibiciones, los derechos y deberes que consagran para el modo de transporte terrestre tanto la Ley 105 de 1993 como la Ley 336 de 1996; dentro de ella el artículo 46 y ese desarrollo exige la concreción en modalidades de infracción del modo de transporte terrestre, consecuentemente evaluadas y valoradas por el grado de perturbación del servicio público de transporte, por las circunstancias de tiempo, modo y lugar; por los daños ocasionados a la infraestructura del transporte; por el riesgo a la integridad y vida de las personas, a los bienes que transportan y por los perjuicios ocasionados, lo que incide directamente en la aplicación concreta de la multa, es decir, a la dosimetría de la infracción²⁶⁸.

5.5.2 Subregla de la Facultad Reglamentaria

Ante la respuesta del Ministerio de Transportes, en la que se mantiene que el régimen sancionatorio de transporte fue creado por la facultad reglamentaria, el Consejo de Estado hace un análisis de esta figura jurídica, pues, fue a través del Decreto 3366 de 2003 que el Gobierno Nacional estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se

²⁶⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección primera. Acumulado No. 11001 0324 000 2008 00098 00. Sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). M.P Guillermo Vargas Ayala.

determinan unos procedimientos, motivo por el cual analiza ¿en qué consiste la facultad reglamentaria del ejecutivo?, manifestando que se encuentra establecida en la Constitución Política en el Artículo 189: “corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las Leyes (...)”²⁶⁹.

Refiriendo entonces, que de la simple lectura de la norma, se deduce que la potestad reglamentaria se ha atribuido al presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, por lo que su ejercicio corresponde al cumplimiento de una función administrativa que se sujeta, por definición, a la observancia de normas superiores como son la Constitución Política y la Ley²⁷⁰.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, ha sido reiterativa en el sentido de señalar que el objeto de la potestad reglamentaria consiste en la expedición de normas de carácter general destinadas a lograr la correcta ejecución, cumplimiento y efectividad de la Ley; para así, volverla activa y plenamente operante, facilitando su inteligencia y cumplimiento de parte de la misma administración y de los particulares al especificar su significado para el logro de los fines del Estado y de la función administrativa²⁷¹.

De ahí la potestad reglamentaria, a diferencia de la función legislativa donde esta última, consiste en hacer, modificar y derogar las Leyes; se orienta a complementar la Ley con las reglas que sean estrictamente necesarias para su eficaz ejecución y

²⁶⁹COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL. Op. Cit., Artículo 189

²⁷⁰COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta Civil. Radicado Número Único: 11001-03-06-000-2018-00217-00 Radicación interna: 2403. cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019). C.P. Germán Bula Escobar.

²⁷¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Boletín 218. Concepto 2143 de junio 18 de 2014. Recuperado de: http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_13c592ffa48a0114e0530a0101510114

no admite la interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene²⁷².

Siendo imperioso aclarar, que esa facultad otorgada al presidente no es absoluta y tiene unos límites establecidos, como es caso del derecho sancionatorio de transporte, en el que debe existir una norma previa que establezca las conductas que son sancionables y las sanciones, y al no existir tal norma existe una afectación a derechos fundamentales del Estado de derecho como es el debido proceso, legalidad y otra Subregla como es el de reserva legal, como se observa a continuación:

5.5.3 Subregla de reserva de Ley

Esta regla constitucional consiste en que, en materia administrativa sancionatoria, como expresión de los principios democráticos y de separación de poderes²⁷³, es competencia exclusiva del legislador tipificar las infracciones y determinar las sanciones respectivas, mediante Leyes o normas con fuerza material de Ley, facultades que la Constitución no le atribuye al Ejecutivo²⁷⁴.

De ahí que en el derecho sancionatorio de transporte se hace necesario que el legislador dentro de sus facultades constitucionales establezca a través una Ley, las conductas que serán objeto de reproche por infracciones a las prohibiciones en materia de transporte.

Lo anterior teniendo en cuenta que la Jurisprudencia del Consejo de Estado, hace alusión a que un acto administrativo promulgado por el Gobierno Nacional como es

²⁷²COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente Martha Sofía Sanz Tobón, Sentencia de 25 de octubre de 2007, Número interno 11001-03-24-000- 2004-00109-01, Actor: Gustavo Gallón Giraldo.

²⁷³COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 921 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁷⁴Ibíd., Sentencia C-135 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

el Decreto 3366 de 2003, no podría establecer conductas objeto de sanción en el derecho sancionatorio de transporte, si no existe una Ley previa, de lo contrario existiría una violación del Artículo 150, numeral 1, de la Constitución Política y del Artículo 25 del Código Civil, el que manifiesta que la interpretación que se hace con autoridad para fijar el sentido de una Ley oscura, de una manera general, le corresponde al legislador y a la Corte Constitucional así lo deja ver la sentencia C-820 de 2006, la que manifiesta lo siguiente:

En el Estado constitucional, la interpretación para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, no es una facultad exclusiva del legislador, pues también está a cargo de la Corte Constitucional cuando ésta ejerce el control de constitucionalidad de la ley y fija el sentido válido de la misma. Por esta razón, la expresión “sólo” contenida en el artículo 25 del Código Civil resulta contraria a los artículos 241 y 243 de la Constitución y, en consecuencia, se declarará su inexecutableidad²⁷⁵.

Dicha imposibilidad de interpretación vía reglamento, ha sido sostenida de tiempo atrás por la jurisprudencia del Consejo de Estado, toda vez que la potestad reglamentaria que contempla el numeral 11 del Artículo 189 de la Carta Política, habilita al presidente de la República para dictar los decretos, resoluciones y demás actos administrativos tendientes a la cumplida realización de la Ley, en el entendido que tal facultad debe asumirse bajo los precisos lineamientos que emanan del contenido y alcance de la respectiva Ley, al propio tiempo que reconociendo cómo, si bien a través de su labor subsidiaria y concurrente, debe el presidente hacer de ella una regla más cercana y actuante en términos de singularidad, dado que ningún mandato superior lo autoriza para entrar a interpretarla, declarando así la nulidad alegada en las diferentes demandas²⁷⁶.

²⁷⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 820 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁷⁶COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de la Sección Segunda del 25 de agosto de 1999, expediente 1714-99

Ante los argumentos del Ministerio de Transporte y tal como se ha indicado en la presente investigación en su capítulo dos (2), al hacer una descripción de la legislación existente en materia de transporte en Colombia, se encuentra, que si bien la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, establecieron los sujetos que son objeto de sanción, como son las empresas de transporte, los propietarios y los conductores; que de igual manera, se establecieron las sanciones que se podrían imponer como son las multas, suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora²⁷⁷. No obstante, en estas normas no se encuentran tipificadas las conductas objeto de sanción, así mismo tampoco faculta al ejecutivo para reglamentarlas.

Por otro lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado respalda la posición de la presente investigación, en el sentido de que las conductas objeto de reproche deben encontrar sustento en la Ley, así se vislumbra en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 16 de octubre de 2002, radicado No. 1.454, 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

²⁷⁷COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit., Ley 105 de 1993. Artículo 9º. "...Las sanciones de que trata el presente Artículo consistirán en: Amonestación, multas, suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación, suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora, inmovilización o retención de vehículos".

limitan la competencia de las autoridades administrativas de control y vigilancia²⁷⁸.

Con lo expuesto, por la Sala de consulta del Consejo de Estado, se evidencia que, toda autoridad administrativa puede imponer sanciones siempre y cuando los supuestos fácticos se encuentren descritos taxativamente en la ley, es decir, deben estar claramente tipificadas, de lo contrario se estaría ante la vulneración del principio de reserva legal.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, en el expediente No. 2005-0020601²⁷⁹, sostuvo que el régimen sancionatorio en materia de transporte es de reserva del legislador, tal como se indica a continuación:

No obstante, lo anterior, la Sala debe señalar en forma categórica que el precitado Ministro de Transporte, si bien está facultado para proferir ese tipo de reglamentos derivados o de segundo grado, no lo está para proferir normas en materia sancionatoria, las cuales se encuentran reservadas al legislador, quien como es sabido definió el régimen de sanciones en materia de transporte en el título IX de la Ley 336 de 1996. (...) en su Artículo 46, se ocupa específicamente de la sanción de multa, al indicar las conductas que son susceptibles de esa sanción y su graduación o parámetros para el efecto, señalando para el transporte terrestre un rango de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes²⁸⁰.

²⁷⁸COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. del 16 de octubre de 2002, radicado No. 1.454, M.P. Susana Montes de Echeverri

²⁷⁹COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit., Sentencia del 13 de octubre de 2011, Expediente No. 2005-00206-01 M.P. María Claudia Rojas Lasso

²⁸⁰COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit., Sección Primera. Radicación: 11001-03-24-000-2010-00404-00. Sentencia 2010-00404 de julio 19 de 2018. M.P. Oswaldo Giraldo López

5.5.4 Subregla de Tipicidad

Esta Subregla del debido proceso hace parte de su estructura y alude concretamente, a la determinación previa y precisa de “infracciones, penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder punitivo estatal”²⁸¹.

El principio de tipicidad; exige verificar si la norma permite determinar los elementos del tipo en forma razonable. Esto es; si a partir de la Ley, es posible concretar su alcance, bien sea en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole; que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados; de encontrarse que el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, se comprende entonces; que desconoce el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valorarían y sancionarían libremente la conducta sin referentes normativos precisos²⁸².

Frente a la tipicidad, se debe indicar que si bien en la ley, los presuntos infractores de transportes tienen derecho en ejercicio al debido proceso, a ser escuchados para presentar sus respectivos descargos, tal como lo consagra la Ley 336 de 1996²⁸³,

constitutivo cée la misma en los casos de conductas de tracto sucesivo, sin que el acto administrativo sancionatorio haya sido notificado”.

²⁸²COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia C - 1161 de 2000

²⁸³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996.

así, en sus Artículos 50²⁸⁴ y 51²⁸⁵, en los que se establece, que una vez se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, una vez surtido el traslado por un término no inferior a diez (10) días, ni superior a treinta (30) días, el presunto infractor, por escrito responde a los cargos formulados, y después de presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, se adopta la decisión mediante acto administrativo motivado.

Ante lo expuesto, se observa que el Estatuto de transporte de manera aparente, es respetuoso del derecho de contradicción; verbigracia, las empresas de transporte, que a través de su apoderado judicial pueden aportar las pruebas que consideren pertinentes y hacerlas valer dentro del trámite administrativo de sanción que se presente ante los entes de control.

Pero en la Ley 336 de 1996 en ninguno de sus apartes establece que conductas serán objeto de reproche por parte del derecho sancionatorio de transporte, así mismo existe un vacío normativo en la ley 105 de 1993, tal como se estudió en el capítulo dos de la investigación. Ante esta situación se debe afirmar que existe una vulneración de la Subregla de tipicidad puesto que en la norma no existe una descripción clara de las conductas y de las sanciones que serán objeto de reproche.

²⁸⁴Ibíd., Artículo 50. Sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, la cual deberá contener:

- a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.
- b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación.
- c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.

²⁸⁵Ibíd., Artículo 51. Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Otro ejemplo de esta situación es la nulidad de la que fue objeto el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor, tal como se observa en la sentencia del Consejo de Estado con radicado No 11001 03 24 000 2008 00098 00, en esta providencia se observa que se existe una afectación a la Subregla de tipicidad, en el entendido que en las sanciones establecidas por el legislador en el Artículo 46²⁸⁶ de la Ley 336 de 1996, no se establece criterios objetivos de tasación, puesto que las sanciones – multas pueden ir de 1 a 2000 SMLMV, dejando de abierta la sanción, y prestándose para arbitrariedad, por parte de la administración, este defecto trato de corregirse por el ejecutivo mediante la expedición del Decreto 3366 de 2003, mismo que fue declarado nulo por el Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016)²⁸⁷al extralimitarse el Gobierno Nacional y vulnerar el principio de reserva legal.

Para mayor comprensión, se describe en la siguiente tabla, los rangos de multas establecidos en la Ley 336 de 1996 y las multas establecidas en el decreto 3366 de 2003.

²⁸⁶COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996. Artículo 46. Con base en la graduación que se establece en el presente Artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

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

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

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

²⁸⁷Colombia. Consejo de Estado. Sección primera. Acumulado No 11001 0324 000 2008 00098 00. Sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). M.P Guillermo Vargas Ayala.

Tabla 8. Multas y sanciones según Ley 336 de 1996 y Decreto 3366 de 2003

LEY 336 DE 1996	OBSERVACIONES SANCIONES (Ley 336 de 1996)	DECRETO 3366 DE 2003	OBSERVACIONES SANCIONES (Decreto 3366 de 2003)
<p>ARTICULO 96 Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente Artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada Modo de transporte:</p> <p>a. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;</p> <p>b. Transporte Fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;</p> <p>c. Transporte Marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;</p> <p>d. Transporte Férreo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes.</p> <p>e. Transporte Aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.</p>	<p>- Nótese que las multas que establece la ley hace una diferencia entre los cinco (5) modos de transporte.</p> <p>- Las multas en el modo de transporte terrestre oscilan de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes.</p> <p>- La ley no describe cuales son las faltas.</p> <p>- La ley es creada por el congreso de la Republica, con los requisitos legales.</p> <p>- La Ley no contienen un impedimento para que el deudor de multas por infracciones a las normas de transporte realice trámites de transporte y tránsito. Pero a las empresas que no han sido sancionadas durante los dos últimos se les otorga un puntaje especial dentro de los procesos concursales para el otorgamiento de nuevos servicios</p>	<p>Artículo 12. De 1 a 5 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 13. De 6 a 10 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 14. De 11 a 15 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 16. De 1 a 3 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 18. De 1 a 5 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 19. De 6 a 10 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 20. De 11 a 15 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Artículo 22. De 1 a 5 salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>Por traer a ejemplo algunos Artículos.</p>	<p>- Nótese que las multas que hace alusión el decreto solo hace referencia al modo terrestre.</p> <p>- Las Multas oscilan dependiendo de la modalidad de transporte terrestre (Tipo Individual, Colectivo, Mixto, básico, carga), y de la falta cometida, por ejemplo, Artículo 22 que establece:</p> <p>- 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.</p> <p>- Existe una tipificación detallada de las faltas.</p> <p>- El decreto fue creado por el Gobierno Nacional. El Decreto establece Artículo 4.- graduación de la sanción. En la imposición de las sanciones se tendrá en cuenta el grado de perturbación del servicio público de transporte y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió la infracción. Para este efecto, se tendrá en consideración los daños ocasionados a la infraestructura de transporte, el riesgo a la integridad y vida de las personas, a los bienes que se transportan y los perjuicios causados a los mismos.</p>

5.5.5 Subregla de Flexibilización normativa

Tal como lo ha manifestado la Jurisprudencia del Consejo de Estado, como en la sentencia con radicado No 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403) con magistrado ponente Germán Alberto Bula Escobar²⁸⁸, consiste en que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa no tienen por qué, ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica²⁸⁹.

Por lo anterior; la flexibilización del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador lleva a la aceptación de instrumentos como las normas en blanco, o remisiones normativas, mismas, a las que ya se hizo alusión en el capítulo dos (2) del presente estudio, en el que se manifestaba que los tipos en blanco requieren de una norma previa.

En este momento, se hace necesario preguntar si el Decreto 3366 de 2003, mediante el cual se estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos, se encuentra dentro de esta flexibilización normativa; para esto, se analizara lo manifestado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, quien a través de la Sección Tercera²⁹⁰, ha señalado que el reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general, que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la Ley. La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía

²⁸⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta Civil. Radicado No 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). M.P, Germán Alberto Bula Escobar.

²⁸⁹COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia C - 032 de 2017

²⁹⁰COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007, radicados 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10- 326-000-2003-000-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000- 2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-000- 34-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) acumulados.

normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la norma le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos²⁹¹. De ahí que, si el acto administrativo expedido por el ejecutivo no tiene en cuenta lo descrito en la ley, se estará desbordando su competencia y por tanto deberá ser declarado nulo, de conformidad con lo ordenado por el numeral 2 del Artículo 237 de la Constitución Política, el cual sostiene que: “Son atribuciones del Consejo de Estado: Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional²⁹². Por su parte la Corte Constitucional, al respecto se ha pronunciado en los siguientes términos:

Los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la Ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Igualmente, las normas superiores que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y señalan sus atribuciones (Artículo 237 superior), encuentran su finalidad en la voluntad del constituyente de someter la acción administrativa al imperio de la Ley²⁹³.

De lo antes expuesto, se tiene que el Decreto 3366 de 2003, no tiene como fundamento una ley expedida por el Congreso de la Republica, y de esta manera se está vulnerando el debido proceso y que en el momento exista un vacío legislativo en el régimen sancionatorio de transporte.

²⁹¹GARCÍA de Enterría, Eduardo y FERNÁNDEZ Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I Duodécima Edición, Thomson Civitas. 2004. pág. 182.

²⁹²Colombia. Constitución Nacional de 1991. Artículo 237 Numeral 2.

²⁹³COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia C- 037 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

5.6 SANCIONES POSTERIORES A LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL RÉGIMEN DE SANCIONES POR INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRANSPORTE TERRESTRE.

Tal como se explicó anteriormente, el Consejo de Estado decidió declarar la nulidad del régimen sancionatorio de transporte, ante este vacío legislativo, sin embargo, es necesario determinar lo que sucedió con las investigaciones que se encontraban en curso, y de la misma manera, ¿qué sucedería con las presuntas infracciones al régimen de transporte que se podrían presentar a partir de la decisión del máximo tribunal de lo contencioso administrativo?

Así las cosas, las autoridades administrativas en la materia, como son el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte, los organismos de tránsito y la Policía Nacional en la especialidad de carreteras, continuaron aplicando el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre establecido en el Decreto 3366 de 2003, en busca de la protección de derechos superiores como son la seguridad y la vida de los usuarios del servicio, situación que conllevó a que se diera inicio a una serie de reclamaciones en vía administrativa, por parte de las empresas de transporte, mismas que se desconocieron por las autoridades.

Dicho desconocimiento, produjo que se interpusieran nuevas demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, como es el caso del expediente 2016 - 0291, tramitado ante el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá²⁹⁴, por parte de la empresa Bid Transportes S.A.S, en contra de la Superintendencia de Puertos y Transporte, entidad que sancionó inicialmente a la empresa por prestar el servicio público de transporte en otra modalidad de servicio con cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a \$ 5'667.000. Es de notar que, en este

²⁹⁴Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá. Expediente 2016-0291.

proceso, la parte demandante toma como argumento la declaratoria de nulidad del Decreto 3366 de 2003 adoptada por el Consejo de Estado.

Ante la arremetida de demandas por no existir en el ordenamiento jurídico Colombiano un régimen sancionatorio de transporte expedido por el legislador, el Ministerio de Transporte decidió realizar una consulta ante el Consejo de Estado, en el que se realizan interrogantes como los siguientes:

1. ¿La reserva de Ley en materia sancionatoria para el sector de transporte terrestre, puede contener 'tipos en blanco o abiertos', los cuales necesariamente tendrían que completarse solo con normas de rango legal?
2. ¿En Colombia, el régimen sancionatorio en materia de transporte terrestre está sujeto a reserva de Ley?
3. ¿La nulidad declarada por el Consejo de Estado sobre el Decreto 3366 de 2003, tiene como consecuencia que en este momento no existen normas de rango legal en materia de transporte terrestre público (Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996), que tipifiquen las conductas sancionables?
- ...
6. ¿Es posible que la Superintendencia de Puertos y Transporte revoque de oficio, o archive, según el caso, las actuaciones que se hayan iniciado con fundamento en los informes de los agentes de control al amparo del Decreto 3366 de 2003?²⁹⁵.

Ante tales cuestionamientos, el Consejo de Estado se pronunció a través de la sala de consulta y servicio civil, mediante decisión de fecha cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019) con radicado No 11001-03-06-000-2018-00217-00, en dicha decisión se realiza el análisis de los argumentos ya expuestos en la presente investigación como son: la vulneración de principios como el del debido proceso, el

²⁹⁵COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Op. Cit., Radicado No. Único: 11001-03-06-000-2018-00217-00 Radicación interna: 2403. cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019). M.P. Germán Bula Escobar.

de legalidad, el de reserva legal y el de tipicidad, con los cuales resuelve la consulta en los siguientes términos:

¿En Colombia, el régimen sancionatorio en materia de transporte terrestre está sujeto a reserva de Ley? Como respuesta el máximo tribunal administrativo de Colombia manifiesta que efectivamente se debe someter al principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el Artículo 29 CP.

Resulta importante señalar que la jurisprudencia Constitucional y del Consejo de Estado, ha establecido que el principio de tipicidad, en el derecho sancionatorio de transporte permite cierta flexibilización lo que se expresa en la exigencia mínima de describir los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, pero esta no puede ser entendidas como un "cheque en blanco" para ser llenado a voluntad por la Administración.

Así lo ha dejado ver el Consejo de Estado en el fallo ya expuesto²⁹⁶, en el que manifiesta lo siguiente:

No son admisibles formulaciones abiertas, que pongan la definición de la infracción o de la sanción prevista en la Ley en manos de la autoridad administrativa. (...) 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 Política²⁹⁷.

Producto de lo anterior la Sección Primera Consejo de Estado mediante la sentencia del 19 de mayo del 2016²⁹⁸, declara la nulidad del Decreto 3366 de 2003 por lo que

²⁹⁶ *Ibíd.*

²⁹⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit. Sala de consulta y servicio civil. Op. Cit., Radicado No. Único: 11001-03-06-000-2018-00217-00 Radicación interna: 2403. cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019). M.P. Germán Bula Escobar.

²⁹⁸ COLOMBIA CONSEJO DE ESTADO, Op. Cit. Sección tercera. Sentencia 19 de mayo de 2016, C.P. MG. Guillermo Vargas Ayala, rad. No. 11001-03-24-000-2008-00107-00 ACUMULADO 11001

en el momento no existe en el ordenamiento jurídico las conductas que serán objeto de sanción en el régimen sancionatorio de transporte, así lo deja ver el máximo Tribunal Administrativo de Colombia en los siguientes términos:

Las "sanciones" previstas en el decreto reglamentario 3366 de 2003, declaradas nulas por el Consejo de Estado, desaparecieron del mundo jurídico y, por lo mismo, no existen conductas sancionables con base en dichas normas²⁹⁹.

Con lo expuesto, desde la Jurisprudencia del Consejo de Estado, se advierte a las autoridades administrativas, que en el momento no existe régimen sancionatorio de transporte en Colombia porque si bien en el momento se encuentran vigentes la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, normas que establecen los sujetos y las sanciones como por ejemplo las multas, en las mismas, el legislador no ha tipificado las conductas que serán objeto de sanción, de ahí que la recomendación del máximo tribunal de lo contencioso administrativo es presentar a consideración del "Congreso de la República un proyecto de Ley que otorgue seguridad jurídica al sector, que armonice la necesaria potestad sancionadora de la Administración y las garantías que la Constitución establece para las personas sujetas a una actuación administrativa sancionatoria"³⁰⁰.

Corolario a todo lo anteriormente expuesto, se procede hacer un análisis de la jurisprudencia trazada y determinar los puntos de encuentro y desencuentro entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, de esta manera se observa que ambas Corporaciones, establecen que el derecho sancionatorio como lo es el derecho de transporte debe ser respetuoso del debido proceso, y para materializar

03 24 000 2008 00098 00, se declaró la nulidad de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57, del Decreto 3366 de 2003

²⁹⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit. Sala de consulta y servicio civil. Op. Cit., Radicado No. Único: 11001-03-06-000-2018-00217-00 Radicación interna: 2403. cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019). M.P. Germán Bula Escobar.

³⁰⁰ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Op Cit. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de fecha cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Expediente No 11001-03-06-000-2018-00217-00. M.P. Germán Bula Escobar

este derecho principio fundante del Estado Social de Derecho, debe responder al principio de legalidad en su doble sentido tanto de tipicidad como en reserva legal.

Ahora bien, en sentencias como la sentencia C - 699 de 2015, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido que en aplicación de la reserva de Ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa concierne a la función exclusiva del Congreso de la República; y en este mismo sentido el Consejo de Estado en la sentencia del 17 de julio de 2008, proferida dentro del expediente 11001 0324 000 2004 00092 01, manifestó que en el ordenamiento jurídico colombiano el régimen sancionatorio en materia de transporte es del resorte exclusivo del legislador.

De igual manera existe similitud de conceptos entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, respecto de la aplicación del principio de tipicidad, entendido como la existencia de una ley previa que defina los comportamientos prohibidos, y las sanciones que se impondrán.

Respecto de la flexibilización normativa que se abordó en la investigación, si bien la Corte Constitucional admite en mayor medida que el derecho sancionatorio administrativo no debe ser tan minucioso como el derecho penal, y que pueden existir normas en blanco, o remisiones normativas, como lo hace en la sentencia C-412 de 2015, en la que manifiesta que el legislador producto de su libertad de configuración normativa puede facultar al Gobierno Nacional para desarrollar aspectos puntuales de la materia, siempre y cuando se contraiga a reglas específicas trazadas por el Congreso de la República, estableciendo como un requisito sine qua non que exista una ley previa que faculte al ejecutivo; por su parte el Consejo de Estado, plantea que ni la ley 105 de 1993, y la ley 336 de 1996, describen las conductas que serán objeto de reproche, ni su correspondiente sanción en el derecho sancionatorio de transporte, por lo tanto, existe un vacío

legislativo que no era posible solucionar a través de un Decreto expedido por el Gobierno Nacional, como lo es el Decreto 3366 de 2003, de ahí que decretara su nulidad.

Es de anotar que en el momento en el régimen jurídico colombiano no existe una ley que tipifique las faltas y que establezca unas reglas claras de procedimiento en el derecho de transporte, por lo tanto impide brindar seguridad jurídica a los posibles investigados y a los usuarios del servicio, poniendo en riesgo de esta manera valores superiores como la vida, la libre circulación y la regulación que el Estado debe garantizar a las Empresas de Transporte y demás usuarios que se ven cobijados por dicho régimen.

Tabla 9. Sentencias Consejo de Estado – Debido proceso en el ámbito del derecho sancionatorio de transporte

CONSEJO DE ESTADO	SUBREGLAS DEL DEBIDO PROCESO EN DERECHO DE TRANSPORTE	OBSERVACIONES
Sentencia del 25 de agosto de 1999. Sección Segunda. Expediente No. 1714-99	Interpretación de la potestad reglamentaria respecto a facultades del presidente de la República.	Mantiene su criterio sobre la limitación que se da desde la potestad reglamentaria desde la carta política, a la función del Ejecutivo para actuar con autoridad de Ley cuando no haya una Ley existente que respalde tales atribuciones.
Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de octubre de 2002. Radicado No. 1.454. C.P. Susana Montes de Echeverri	Principio de favorabilidad en el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones administrativas al sector transporte	El alto tribunal, defiende que el concepto aplicación del debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, mientras que, como facultad reglamentaria, el presidente de la República reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor.
Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Sección Tercera. Radicados No. 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-000-34-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) acumulados. C.P. Ruth Stella Correa Palacio	El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de contratación pública y sus límites	Mantiene la postura de que la potestad reglamentaria es facultad constitucional atribuida al Gobierno Nacional para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto, pero siempre que el legislador establezca los elementos básicos y estructurales de las faltas y las sanciones.

CONSEJO DE ESTADO	SUBREGLAS DEL DEBIDO PROCESO EN DERECHO DE TRANSPORTE	OBSERVACIONES
Sentencia del 24 de septiembre de 2009. Sección primera. Radicado No. 110010324000 2004 00186 01. C.P. Martha Sofía Sanz Tobón.	Principio de tipicidad.	El alto tribunal, mantiene su posición que al no vincular los actores (propietarios y conductores) a las conductas sancionables, no se está violando el principio de igualdad, pero sí se está en contra del principio de tipicidad al no establecer las conductas constitutivas de infracción a las normas de transporte.
Sentencia del 13 de octubre de 2011. Sección Primera. Expediente No. 2005-00206-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.	Principio de legalidad, resultado del ejercicio inicial de la potestad reglamentaria.	Considera que, en cumplimiento del principio de legalidad, en materia de régimen sancionatorio para transporte, este no implica la creación de faltas, sino la identificación de la infracción a una exigencia, condición y requisito de orden técnico, previstos con antelación en el reglamento.
Sentencia del 19 de mayo de 2016. Sección Primera Radicado No. 11001 0324 000 2008 00098 00. C. P. Guillermo Vargas Ayala	Principios reglamentaria. potestad	Mantiene el criterio, en el sentido que el Gobierno al expedir el Decreto 3366 de 2003 excedió la potestad reglamentaria, por cuanto la Ley 336 de 1996 ha señalado los sujetos que en materia de transporte público son sancionables y las sanciones que se pueden imponer, pero no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables.
Sentencia 2010-00404 de julio 19 de 2018. Sección Primera. Radicado No: 11001-03-24-000-2010-00404-00. C.P. Oswaldo Giraldo López	Alcance de la potestad reglamentaria de la que es titular el Ministerio de Transporte para la expedición del Artículo 19 del Decreto 2762 de 2001.	Mantiene su posición en el entendido que en aplicación del principio de reserva legal y del debido proceso, el Ministerio de Transporte no ostenta la atribución para regular el régimen sancionatorio en los Terminales de Transporte, por cuanto invade derechos propios del Legislador.
Sala de consulta y servicio civil. Concepto del 5 de marzo de 2019. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403). C.P. Germán Bula Escobar.	Conceptos jurídicos en cuanto a reserva de Ley, legalidad, tipicidad, flexibilidad normativa en materia sancionatoria para el sector de transporte.	Mantiene su criterio respecto a que el derecho sancionatorio de transporte solo podrá establecerse mediante una ley previa que establezca las conductas objeto de reproche y las sanciones, y reitera el alcance de la nulidad del Decreto reglamentario 3366 de 2003.

Fuente: elaboración propia con base en sentencias del Consejo de Estado.

6. OBJETIVOS

Los objetivos de la investigación fueron:

6.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el Debido proceso en el derecho administrativo Sancionatorio frente a las infracciones a las normas de transporte Terrestre en Colombia, a partir de la legislación, la doctrina, y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Estudiar el régimen administrativo sancionador en Colombia.
- Describir el régimen sancionatorio en materia de transporte en Colombia desde la legislación, y la doctrina.
- Examinar el debido proceso en el derecho administrativo Sancionatorio del Transporte terrestre desde la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

7. PROPÓSITO

El propósito de la investigación fue verificar el ámbito de las conductas de tipo administrativo existentes en cuanto a infracciones a la actividad de transporte en Colombia, e igualmente se buscó examinar cual es el procedimiento aplicable en este tipo de situaciones, en aras de proponer a la sociedad colombiana, a la academia, y a las autoridades administrativas con competencia sancionatoria, el estudio a profundidad de esta temática, y de esta manera garantizar el debido proceso y con ello la seguridad jurídica en las decisiones de tipo sancionatorio en la actividad de transporte.

8. HIPÓTESIS

El ordenamiento jurídico colombiano establece los sujetos que en materia de transporte terrestre son sancionables, igualmente señala las sanciones que se pueden imponer, no obstante, no ha tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables. Además dicho ordenamiento presenta incertidumbre en el procedimiento a aplicar dado que no existe una unificación normativa ni criterios doctrinales que permitan resolver los conflictos relacionados con infracciones a las normas de transporte por los sujetos del transporte, lo que genera violación al debido proceso.

Teniendo en cuenta la hipótesis planteada, una vez realizada la investigación, se confirmó, que efectivamente existe un vacío legislativo en el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor en Colombia, puesto que no existe una ley que haya tipificado o descrito las conductas consagradas como sancionables, así mismo no existe un procedimiento aplicable dado que no existe una unificación normativa. Esto con lleva a una afectación del debido proceso en materia de transporte terrestre el Colombia.

Por lo antes expuesto para GARANTIZAR el debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio frente a las infracciones de las normas transporte terrestre en Colombia, implica, que la investigación sancionatoria, se desarrolle por una autoridad competente, que podría ser los organismos de Tránsito y Transporte, o la Superintendencia de Puertos y Transportes, situación que hasta el momento no se delimitado en la ley, de igual manera los procesos deben desarrollarse con observancia de las formas propias de cada juicio, y que se determine las faltas y sus correspondientes sanciones, todo ello en cumplimiento de principios como el de reserva de ley. De ahí que para que se materialice los anteriores elementos del debido proceso en el sector Transporte, es necesario tramitar ante el Congreso de la Republica, una ley que establezca el derecho sancionatorio de Transporte.

9. METODOLOGÍA

9.1 TIPO DE ESTUDIO

Este trabajo de investigación fue de tipo teórico analítico con un enfoque cualitativo dado que se hizo necesario describir el régimen sancionatorio en materia de transporte en Colombia, desde la legislación, la doctrina y especialmente desde la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, y del Consejo de Estado, en la que se realizó un análisis a partir del año 1993, toda vez, que en dicho año, se promulgo la Ley 105 de 1993³⁰¹, mediante la cual se adoptan las disposiciones básicas sobre el transporte, no obstante, después de realizar la investigación se determinó, que existe un limitado desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, respecto del derecho sancionatorio de Transporte, por su parte de la sentencias del Consejo Estado, se determinó que los primeros pronunciamientos del alto tribunal respecto del régimen sancionatorio de transporte son del año 2008, mediante una sentencia de la Sección primera, del Consejo de Estado³⁰², posterior a ello el máximo tribunal administrativo, se pronuncia mediante sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016)³⁰³. Así mismo se determinó en la investigación que la sentencia más reciente es del año 2019, de la Sala de consulta y servicio Civil, del Consejo de Estado, de fecha 5 de marzo de 2019. Radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00, y para el año 2020 no existen pronunciamientos, toda vez que en el momento se encuentra en trámite ante el Congreso de la República, la expedición de una ley que establezca el régimen sancionatorio de transporte terrestre, que garantice todos los elementos del debido proceso.

³⁰¹COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op. Cit., Ley 105 del 30, diciembre, 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. Diario oficial. 41.158 de 30 de diciembre de 1993. Bogotá, D.C.

³⁰²COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección primera. Auto de 22 de mayo de 2008, Expediente No. 2008-00098-00, Consejero Ponente Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

³⁰³Ibíd., Sección primera. Acumulado No 11001 0324 000 2008 00098 00. Sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). M.P Guillermo Vargas Ayala.

Las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado se analizaron para de esta manera determinar cómo se garantiza el debido proceso y los principios que de ella se desprenden, esto es, el principio de legalidad, el principio de contradicción, el principio de juez natural, el principio de reserva legal, el principio de tipicidad. Esta investigación se vincula a la línea de investigación De la justicia judicial a la justicia social de la Maestría en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín.

9.2 POBLACIÓN

La población estudiada correspondió a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto de la protección al debido y de sus subreglas, en materia de transporte así como su procesamiento por controversias relacionadas con el régimen sancionatorio a las infracciones a las normas de transporte en Colombia.

9.3 DISEÑO DE PLAN DE DATOS

9.3.1 Gestión del dato

El dato se gestionó directamente por el investigador a través de cartas de préstamos interbibliotecario y de claves de acceso a bases de datos jurídicas de la Universidad de Medellín y de la Universidad Cesmag, para proceder al estudio de la legislación la doctrina y la jurisprudencia sobre el debido proceso en materia de transporte en Colombia.

9.3.2 Obtención del Dato

El dato se obtuvo directamente por el investigador de las bases de datos jurídicas de la Universidad de Medellín y de la Universidad Cesmag, así como de bases de datos abiertas. En cuanto a las fuentes consultadas, estas fueron:

Fuentes primarias: Sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, respecto del debido proceso en el régimen sancionatorio del transporte terrestre en Colombia, desde el año 1993 hasta el año 2020.

Fuentes secundarias: fueron la bibliografía, los artículos científicos y de revistas especializadas, las disposiciones normativas, la doctrina, respecto del régimen sancionatorio del transporte terrestre en Colombia, frente al debido proceso.

9.3.3 Recolección del Dato.

El dato se recolectó por el investigador, durante el desarrollo de la investigación y los cuales reposan en:

- Fichas bibliográficas de resumen (Anexo 1)
- Fichas bibliográficas de cita textual (Anexo 2)
- Fichas bibliográficas comentadas (Anexo 3)
- Fichas bibliográficas (Anexo 4)
- Fichas de análisis de sentencias y de normas (Anexo 5)
- Fichas de análisis de doctrina (anexo 6)

9.3.4 Procesamiento Del Dato

El dato se procesó en explorador de WINDOWS, a través de la organización de carpetas y subcarpetas en donde también se archivaron digitalmente las fichas

utilizadas en el derredor de la investigación, para así lograr el cabal cumplimiento de los objetos propuestos en la investigación.

9.4 CONTROL DE SESGOS.

9.4.1 Sesgo de Información

Con el fin de evitar caer en desviaciones del tema objeto de investigación se revisó la información recopilada a través de diferentes clases de fichas bibliográficas y de análisis de sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

9.4.2 Sesgo de Confusión

La matriz a aplicarse para la determinación de los elementos fundamentales para el análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se realizó en un lenguaje sencillo pero técnico, de tal manera que la medición de los resultados fueron lo más exactos posibles.

9.4.3 Sesgo de Selección

Los datos se recopilaron de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, respecto del debido proceso en el régimen sancionatorio de la normas de transporte terrestre, y de esta manera se procedió a analizar si se estaría vulnerando la garantía al debido proceso y las subreglas que de este se desprenden. Esto es, el principio de legalidad, el principio de contradicción, el principio de juez natural, el principio de reserva legal, entre otros.

10. PLAN DE ANÁLISIS

10.1 CUADRO PLAN DE ANÁLISIS

OBJETIVOS	TÉCNICAS DE MEDICIÓN DE INSTRUMENTOS	ANÁLISIS CATEGORÍAS	OBSERVACIONES
1. Analizar el Debido proceso en el Régimen Sancionatorio del Transporte frente a las infracciones a la normas de transporte en Colombia, a partir de las sentencias del Consejo de Estado entre los años 2010 al 2017	Fichas : Bibliográficas (Anexo A) Resumen (Anexo C) Textual (Anexo B) Comentada (Anexo D)	ANALIZAR	Se recolectó, revisó y, analizó la información pertinente para la investigación
2. Estudiar el régimen administrativo sancionatorio en Colombia	Fichas: Bibliográficas (Anexo a) Textual. (Anexo B) Resumen (Anexo C) Comentada (Anexo D)	ESTUDIAR	Se recolectó, revisó y, analizó la información pertinente para la investigación, para estudiar el régimen administrativo sancionatorio en Colombia
3. Describir el régimen sancionatorio en materia de transporte en Colombia desde la legislación, y la doctrina.	Formato de matrices (Anexo E)	DESCRIBIR	Se recolectó, revisó y, analizó la información pertinente para la investigación desde la legislación, y la doctrina, disponible, para describir el régimen sancionatorio en materia de transporte terrestre en Colombia
4. Analizar el debido proceso en el Régimen Sancionatorio del Transporte desde la jurisprudencia del Consejo de Estado entre los años 2010 a 2017.	Concatenar toda la información obtenida a través de Fichas : Bibliográficas (Anexo 1) Resumen (Anexo 2) Textual (Anexo 3) Formato Análisis de Sentencias emitidas por la Corte Penal Internacional.	ANALIZAR	Se recolectó, revisó y, analizó la información pertinente para la investigación, desde la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Fuente: Elaboración Propia

11. RESULTADOS

11.1 ESTUDIO DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN COLOMBIA

El derecho administrativo sancionador es aquel que tiene funciones de garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de sanciones que prevengan y reprueben la realización de conductas contrarias al mismo, de ahí que, a través de este derecho, se materializan las pautas legales de la administración. Al respecto, es importante diferenciar que el derecho sancionador es el género, por su parte el derecho sancionatorio corresponde a la especie, que a su vez cobija un área específica como el derecho de transporte.

Resulta importante señalar que después de realizada la investigación y de estudiar varios procesos sancionatorios como el disciplinario o el de tránsito, se determinó que estos cuentan con estructuras que se encuentran configuradas a partir de unas leyes ordinarias, expedidas por el legislador, cumpliendo de esta manera con el principio de reserva legal y el principio de tipicidad, por cuanto permiten encontrar de manera precisa, los tipos de faltas y sus correspondientes sanciones, lo que no ocurre en el derecho sancionatorio de Transporte, en donde existe un vacío legislativo al respecto.

11.2 DESCRIPCIÓN DEL DERECHO SANCIONATORIO EN COLOMBIA EN MATERIA DE TRANSPORTE TERRESTRE, DESDE LA LEGISLACIÓN, Y LA DOCTRINA

La ley 105 de 1993 y la ley 336 de 1996, establecen los sujetos que pueden ser objeto de sanciones administrativas, como son los propietarios de vehículos, los conductores, las empresas de transportes y establecen algunas sanciones, sin

embargo, no se observa una descripción de conductas por parte del legislador que puedan ser objeto de sanción.

Por su parte, el 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, pretendió llenar el vacío legislativo que existe frente a la tipificación de las conductas que serán objeto de investigación en el derecho sancionatorio de transporte, sin embargo, el Consejo de Estado declaró la nulidad del mismo mediante Sentencia 19 de mayo de 2016, con radicado No 11001-03-24-000-2008-00107-00, toda vez que en el ordenamiento jurídico colombiano el establecimiento de las faltas en el régimen sancionatorio de transporte es del resorte exclusivo del legislador.

En el derecho administrativo sancionatorio de transporte, tal como se desarrolló en esta investigación para garantizar el debido proceso, se debe dar aplicación al principio de reserva legal, mediante el cual se establece que las sanciones a conductas derivadas de la actividad del transporte deben estar determinadas en la ley, de ahí la importancia de tramitarse con urgencia un proyecto de ley ante el Congreso de la Republica.

De igual manera para garantizar el debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio de transporte, tal como se indicó en la investigación se debe aplicar el principio de legalidad, como uno de los ejes estructurales del Estado Social de Derecho, puesto que controla la arbitrariedad de la autoridad que desarrolle el proceso sancionatorio, en virtud de este principio las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, deben tener un fundamento legal, de ahí la importancia de conciliar un código sancionatorio de transporte, que en el momento no existe, el que se debe discutir con los diferentes gremios que integran el sector.

Desde el punto de vista de la doctrina para autores como Manuel Rebollo Puig, en el proceso sancionatorio en materia de transporte terrestre, para garantizar el debido proceso se debe definir en la ley los sujetos objeto de sanción, las categorías de sanciones, y de igual manera la tipificación o la descripción de las conductas que serán sancionables.

11.3 ANÁLISIS AL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO DE ESTADO

Después del análisis jurisprudencial de las distintas sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se puede manifestar como resultado que en el momento no existe un régimen sancionatorio de transporte en Colombia, que garantice el debido proceso, porque si bien se encuentran vigentes la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, normas que establecen los sujetos y las sanciones, en las mismas el legislador no ha tipificado las conductas que serán objeto de sanción.

De igual manera es importante señalar como resultado después del análisis jurisprudencial, que las investigaciones que se estaban desarrollando por parte de la Superintendencia de Puertos y Transportes y los organismos de tránsito sí vulneran el debido proceso al no existir en el ordenamiento jurídico colombiano un régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor.

Después de realizada la investigación, se determinó que para garantizar el debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio de transporte, se debe adelantar el proceso por parte de la autoridad competente, lo que no ocurre en el sector transporte, puesto que en la ley no se ha determinado con claridad en que asuntos

asume competencia la Superintendencia de Puertos y Transportes, y que investigaciones asumen los organismos de tránsito y transporte.

Así mismo para garantizar el debido proceso se debe establecer unas reglas para el proceso sancionatorio acorde con las nuevas tendencias del derecho procesal, que hasta el momento no ocurre, puesto que es totalmente documental, tanto la apertura de la investigación, la presentación de descargos, y las decisiones, y no existe oralidad como si ocurre en el derecho sancionatorio de tránsito.

Se logró determinar que se hace necesario para garantizar el debido proceso, que en la ley que expedida por el Congreso de la Republica, en cumplimiento del principio de reserva legal, se establezcan que conductas serán objeto de sanción y sus correspondientes sanciones.

Para garantizar el debido proceso en el derecho sancionatorio de Transporte, el Legislador, dentro de las competencias otorgadas por la Constitución Nacional, y la libertad de configuración normativa debe definir los sujetos procesales que serán objeto de sanción, los términos y sus formalidades, los medios de defensa, los medios de prueba, los deberes, obligaciones y cargas procesales dentro de las investigaciones que se adelanten en el régimen sancionatorio de transporte.

12. CONCLUSIONES

El problema de investigación, enmarcado en el debido proceso en el derecho sancionatorio frente a las infracciones a las normas de transporte terrestre en Colombia, se realizó en tres partes que conforman el marco teórico de investigación, los cuales son: el estudio del régimen administrativo sancionador en Colombia, la descripción del derecho sancionatorio en Colombia en materia de transporte terrestre desde la legislación y la doctrina y finalmente el análisis del debido proceso en el derecho sancionatorio del transporte terrestre tanto desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, a partir de los cuales se encuentran las siguientes conclusiones:

12.1 En cuanto al capítulo I relacionado con: “El estudio del Régimen administrativo sancionador en Colombia”

- Tal como lo ha manifestado la jurisprudencia, se reconoce al derecho administrativo sancionador como aquel que tiene funciones de garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de sanciones que prevengan y reprueben la realización de conductas contrarias al mismo, de ahí que, a través de este derecho, se materializan las pautas legales de la administración.
- El derecho sancionador es el género de la potestad que tiene el Estado de reprimir determinados comportamientos que atentan contra el interés general y de esta manera permite efectivizar el cumplimiento de los mandatos, prohibiciones, e incluso extralimitaciones de los asociados; por su parte, el derecho sancionatorio, corresponde a la especie, que a su vez cobija un área específica como el derecho de transporte.

- En la legislación Colombiana, se ha encontrado entre el año 1991 y 2011, varios procedimientos administrativos sancionatorios, como son: el genérico del Código Contencioso - Administrativo, el aplicable a contratistas, el disciplinario, el fiscal, el ambiental, el sancionatorio de tránsito, los tributarios, los urbanísticos, los financieros, los procedimientos de Policía, los de los tribunales de ética profesional, entre otros.
- Se puede concluir que el Código Contencioso Administrativo o Ley 1437 de 2011, es la regla general que aplica a todos los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio, siempre y cuando no se encuentren regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único, que para el caso del régimen sancionatorio frente a las infracciones a las normas de transporte, el procedimiento para ejercer esta facultad sancionatoria por parte de las autoridades de transporte, está contenido en la Ley 336 de 1996, Estatuto de Transportes, que es la Ley especial; pero, en los vacíos que se presenten, se deberá aplicar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA.
- Existen procesos sancionatorios que se asemejan al que concierne a este estudio, como son los procesos sancionatorios de policía y de tránsito, cuyas estructuras se encuentran configuradas a partir de unas leyes ordinarias, expedidas por el legislador, cumpliendo de esta manera con el principio de reserva legal y el principio de tipicidad, por cuanto permiten encontrar de manera precisa, los tipos de faltas y sus correspondientes sanciones, lo que no ocurre en el derecho sancionatorio de Transporte, en donde existe un vacío legislativo, es decir no existe una ley expedida por el Congreso de la República que determine o tipifique las conductas que atentan contra el ordenamiento jurídico o ponen en riesgo valores superiores como la vida.

12.2 En cuanto al capítulo II relacionado con: “la descripción del Derecho sancionatorio en Colombia en materia de transporte terrestre, desde la legislación, y la doctrina”:

- La Ley 105 de 1993 frente al Derecho Sancionatorio de Transporte, es muy limitada, pues en su capítulo IV- Artículo 9, establece los sujetos que pueden ser objeto de sanciones administrativas, como son los propietarios de vehículos, los conductores y las Empresas de Transportes, sin embargo, no se observa una descripción de conductas por parte del legislador que puedan ser objeto de sanción, esto en contravía de importantes principios como son el de tipicidad y el de legalidad, fundantes en el actual Estado Social de Derecho, que promulga la Constitución Nacional de 1991.
- La Ley 336 de 1996 frente al Régimen Sancionatorio en Transporte en Colombia, presenta un avance en materia legislativa, pues en su artículo 44 establece la graduación de las multas de acuerdo al modo de transporte, como el terrestre.
- Si bien la ley 336 de 1996 en sus artículos 50 y 51 fija el procedimiento sancionatorio y se somete a las reglas de vía administrativa respecto de los recursos, se observa, sin embargo, que no responde a las nuevas tendencias del derecho procesal como es la oralidad, publicidad y el derecho de contradicción, por lo tanto no se integra al cuerpo normativo planteado en el CPACA.
- Frente a la descripción de las sanciones, la ley 336 de 1996, no tipifica conductas que serán objeto de reproche, vulnerándose el debido proceso constitucional y el principio de legalidad, así como la seguridad jurídica de los asociados.

- El Gobierno Nacional en su momento, emitió el 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, pretendiendo llenar el vacío legislativo que existía frente a la tipificación de las conductas que serían objeto de investigación en el derecho sancionatorio de transporte, sin embargo, el Consejo de Estado declaró la nulidad del mismo toda vez que en el ordenamiento jurídico Colombiano únicamente es del resorte exclusivo del legislador establecer las faltas en el régimen sancionatorio de transporte.
- Desde el punto de vista de la doctrina, en el Proceso Sancionatorio en Materia de Transporte Terrestre, para autores como Manuel Rebollo Puig, el derecho sancionatorio debe definir en la ley, los sujetos objeto de sanción, las categorías de sanciones, y de igual manera la tipificación o la descripción de las conductas que serán sancionables.
- Por su parte, Alberto Sánchez Suarez, concluye que el derecho sancionatorio debe respetar principios como el debido proceso y el de tipicidad, en el entendido que debe existir una ley previa a las faltas que se imputan y delimitar la sanción correspondiente, esto, en cumplimiento del principio de tipicidad, el que indica que no son dables las descripciones genéricas o abstractas.
- En la doctrina existe una tendencia a establecer que en el derecho sancionatorio como es el derecho sancionatorio de transporte se exige que exista una ley previa que establezca las conductas que serán objeto de reproche y las sanciones correspondientes.

12.3 En cuanto al Capítulo III relacionado con: “El debido proceso en el derecho sancionatorio del transporte terrestre tanto desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado”:

- En el Estado Social de Derecho que promulga la Constitución de 1991, se ha dado importancia a la Jurisprudencia, así lo ha dejado ver la Corte Constitucional desde sus primeros años, pues ha manifestado que la expresión ley, incluía la jurisprudencia de las altas Cortes y adicionalmente, su significado no se limita a su fuente formal del derecho en sentido estricto, sino que implica todo el ordenamiento jurídico.
- El debido proceso en el Derecho Sancionatorio del Transporte Terrestre en Colombia desde la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe garantizar los principios constitucionales y fines estatales para los administrados, motivo por el cual, debe reunir una serie de criterios o sub reglas, pues debe ser interpretado y aplicado junto con otros principios, como el de legalidad, tipicidad, y reserva legal.
- En los pronunciamientos efectuados por la Corte Constitucional, respecto al principio de legalidad, se plantea que efectivamente las normas que establecen las sanciones en materia sancionatoria, deben ser creadas por el legislador, de acuerdo a la reserva de Ley establecida en la Constitución Nacional y contando con la suficiente precisión, determinando el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados.
- El principio de tipicidad es fundante del derecho al debido proceso, puesto que debe existir una norma previa al acto que se endilga, así como también, el mensaje de prohibición debe ser claro para el receptor de la norma.

- Después del análisis jurisprudencial del Consejo de Estado, se puede concluir que el principio de reserva de Ley, consiste en que ciertos temas como el derecho sancionatorio de transporte sea de resorte exclusivo del legislador, no siendo posible su configuración a través de una norma de nivel jerárquico inferior, como, los decretos expedidos por el Ejecutivo, pues desbordaría su competencia.
- En el momento no existe un régimen sancionatorio de transporte en Colombia, porque si bien en el momento se encuentran vigentes la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, normas que establecen los sujetos y las sanciones, en las mismas el legislador no ha tipificado las conductas que serán objeto de sanción.
- Después de analizar la declaratoria de nulidad del régimen sancionatorio de Transporte por parte del Consejo de Estado, se concluye que las investigaciones que se estaban desarrollando por parte de la Superintendencia de Puertos y Transportes y los organismos de tránsito si vulneran el debido proceso administrativo.

13. RECOMENDACIONES

En el régimen sancionatorio frente a las infracciones a las normas de transporte, el procedimiento para ejercer la facultad sancionatoria por parte de las autoridades de transporte está contenido en la Ley 336 de 1996 Estatuto de Transportes que es la Ley especial, pero, dado que se encuentran vacíos jurídicos en ella, respecto al procedimiento a aplicar como es el sistema de audiencias, se recomienda la integración con el CPACA, bajo un solo cuerpo normativo donde se contemplen las disposiciones de la norma general además de las provenientes de la ley especial, para garantizar el principio del derecho al debido proceso, y de ahí los principios de igualdad, imparcialidad, buena fe y moralidad.

Se sugiere a los Senadores, los Representantes a la Cámara, los Ministros, las altas Cortes, entre otros altos funcionarios del Estado quienes poseen iniciativa legislativa, presentar a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley donde se identifiquen las conductas que deben ser sancionadas en materia de transporte terrestre automotor, de tal forma que se garantice seguridad jurídica al sector de transporte, que integre la potestad sancionadora del legislador con las garantías que la Constitución ofrece para las personas sujetas a una actuación administrativa sancionatoria conforme con el derecho del debido proceso y que sean sujetas a las disposiciones de garantía para el servicio público de transporte como instrumento facilitador de otros derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta que el derecho de transporte, permea el Estado Social de Derecho y el funcionamiento de la comunidad en general, amén de tratarse de un servicio público como lo dispone la Constitución Política, debe tener la prioridad frente al Estado, por ello, el Congreso una vez se presente el mencionado proyecto, debe dar trámite de manera urgente a la creación del régimen sancionatorio de transporte en el país, primando la garantía de su prestación, goce y disfrute en

condiciones dignas, favorables y de suyo con el respeto al debido proceso para sus usuarios.

Se sugiere tanto a la Corte Constitucional como al Consejo de Estado, órganos que han tratado con más insistencia el tema de tránsito terrestre automotor, tratar también el tema específico del transporte terrestre automotor, porque sobre este último son limitados los tópicos tratados, requiriendo un mayor pronunciamiento por parte de estas Honorables Cortes, claro está, todo sujeto a sus competencias respectivas.

Se sugiere al Gobierno Nacional, que tenga presente en la promulgación de decretos, como ocurrió con la emisión del Decreto 3366 de 2003, mediante el cual se estableció el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinaron sus procedimientos, que cuando se desarrollen comportamientos que podrán ser sancionados por las autoridades competentes tanto en la jurisdicción Nacional como en la jurisdicción Municipal, se respeten principios constitucionales, como el de reserva legal y debido proceso, ello para evitar futuras demandas administrativas por contradecir los derechos de los asociados y vulnerar la seguridad jurídica de las Instituciones.

Se recomienda a la academia mayor interés para el desarrollo y contribución a análisis del tema de la potestad sancionatoria de la administración en el sector transporte desde la legislación y la jurisprudencia, para dar sustento o contrarrestar actuaciones que atenten o vulneren los derechos y deberes contenidos en la carta magna colombiana, puesto que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han coincidido en la construcción jurisprudencial de la caracterización de la potestad sancionatoria de la administración en materia de transporte terrestre automotor, estableciendo límites a la misma derivados del derecho constitucional al debido proceso. Pero, en contraposición a este ejercicio por parte de las altas

Cortes, el desarrollo y contribución de la temática por parte del sector académico es aún escaso en Colombia.

Se recomienda a la sociedad colombiana en general que haga uso de sus recursos procesales para dar a conocer los hechos sobre los cuales sean objeto de sanción en materia de transporte automotor ante la autoridad competente, y si es el caso remitir las actuaciones ante las instancias judiciales pertinentes, bajo el amparo del principio de derecho al debido proceso, por cuanto en la actualidad no se cuenta con un régimen sancionatorio en la materia referida y, por tanto, las sanciones pecuniarias que les hayan sido impuestas según el Decreto 3366 de 2003, carecen de sustento legal dada la nulidad del mencionado Decreto.

14. ÉTICA

En el desarrollo de la investigación, se hizo un manejo claro de las fuentes de consulta acudiendo a portales web acreditados para analizar el debido proceso en el régimen administrativo sancionatorio del transporte terrestre frente a las infracciones a las normas de transporte en Colombia, a partir de las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Las fichas que se utilizaron contaron con datos completos, haciendo alusión a las fuentes consultadas y respetando los derechos de autor y de propiedad intelectual en todo momento, se guardaron las respectivas reservas frente a los asuntos a estudiar, pues esta investigación es con fines meramente académicos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

ALCALÁ ZAMORA, Niceto. Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución al estudio de los fines del proceso. México: Primera Reimpresión. Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad autónoma de México, 2000, 116 p.

ALEXY, Robert. Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. p. 95. Editorial 2002.

BECCARIA, César. Tratado de los Delitos y las Penas. Colección Historia del Derecho. Madrid, España: 2015. Editorial Universidad Carlos III

BELTRÁN, Enrique Navarro. 800 años de la Carta Magna Inglesa: Su proyección en el derecho constitucional chileno. Revista de Derecho Público, 2015, no 83. 159 p.

BERMEJO, José. Derecho administrativo, parte especial. Madrid, España: 2005. Editorial Civitas

BERNAL PULIDO, Carlos. El derecho de los derechos. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Primera Edición. Enero de 2005

CÁRDENAS HERNÁNDEZ, Carlos Alfonso. Proceso administrativo sancionatorio del Servicio de Transporte Terrestre Automotor Especial. [en línea]. ed. Colombia: 2012. [Consultado: 21 de marzo de 2018]. Disponible en Internet: Base de datos RevistaDerechoyRealidad http://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5184/4217.

CORREA RESTREPO, Juan Santiago. Ferrocarriles y soberanía: el ferrocarril de Panamá, 1850-1903. En: América Latina en la historia económica. ciudad de panamá. Vol. 22, Nº. 2 (mayo-agosto, 2015), 2015, págs. 28-49.

CORTÉS, Valentín. y MORENO, Víctor. Derecho procesal civil. Parte Especial. Valencia. España: Editorial Tirant lo Blanch. 2017. 302-317 p.

DEFINICIÓN ABC. Régimen jurídico. (consultado el 16 de mayo de 2019). Recuperado de: <https://www.definicionabc.com/derecho/régimen-juridico.php>
DÍAZ, Francisco Antonio. Teoría y Práctica de Tránsito y Transporte. Bogotá: 1985. Editorial Jurídicas Wilches.

ESCOLA, Héctor, Compendio de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Desalma. Año de Publicación 1984.

EVANGELISTA, María Clara. A 800 años de la Carta Magna inglesa de 1215. Recuperado de: www.calp.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/carta_magna.pdf. S/F.

GARCÍA, Eduardo. & RODRÍGUEZ, Tomás. (2005) Curso de derecho administrativo, II. Madrid, España: Editorial Civitas.

GARCÍA, Fernando. Los medios de la Policía y la Teoría de las sanciones administrativas. Rioja, España: Universidad de la Rioja. 2002. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112386.pdf>. p. 12.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Dogmática del Derecho Disciplinario, Universidad Externado de Colombia. Cuarta Edición. Año 2007.

GONZALES. C, Nicoletta. Presentación: transporte y logística. Revista Transporte y Territorio, Editorial Universidad de Buenos aires. Argentina: 2016. pp. 1 - 4.

HOBBS, Tomás. Leviatán. Buenos Aires, Argentina. Editorial Losada año 2003, p. 236.

LARGO, Julio Cesar. La dicotomía del Sistema procesal sancionador colombiano en materia disciplinaria y penal sobre los servidores públicos. Bogotá: 2018. Universidad Militar Nueva Granada.

LAVERDE, Juan Manuel, Manual de procedimiento administrativo sancionatorio, segunda edición, Bogotá, editorial Legis S.A., 2018.

LOCKE, John. Dos ensayos sobre el gobierno civil. Barcelona, España: 1997. Editorial S.L.U. p.122. Espasa Libros.

NICOLAS, Pilar. & ROMEO, Sergio. Ramas del derecho. 14 de noviembre de 2008. (consultado el 16 de mayo de 2019). Recuperado de:

PARADA VÁZQUEZ. José Ramón. Régimen Jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo, estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1993 pp. 383.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Lecciones de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Tirant lo Blanch, 2011.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed. (versión 23.2 en línea). <<https://dle.rae.es>> (consultado el 16 de mayo de 2019).

REBOLLO PUIG, Manuel. Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Los derechos y las garantías de los ciudadanos. Editorial Estudios Socio-Jurídicos, Año de publicación 2005, vol. 7, pp. 23-74.

RESTREPO, M. A., & NIETO, M. A. *El derecho administrativo sancionador en Colombia*. 2017. (1 ed.) Universidad del Rosario.

REYES ECHANDÍA, Alfonso. Tipicidad, sexta edición, Bogotá, Temis, 1997.

SALAZAR MONTOYA, Jaime. Ensayos sobre el desarrollo del transporte de carga en Colombia. Bogotá: U. Externado de Colombia, 2013, p. 5-19

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. Madrid: Tecnos. 2006.

SÁNCHEZ SUAREZ, Alberto. Normas Rectoras de la Ley Penal Relacionadas con la Pena. Derecho Penal y Criminología, año de publicación 1990, vol. 12, pp. 133.

TAMAYO David, LONDOÑO Paulina y GÓMEZ Laura. Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia (en línea). En: Opinión Jurídica Revista científica. Vol. 13 Núm. 25 (2014). (Consultado el 10 de junio de 2019). Recuperado de: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/866>

JURISPRUDENCIA

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406 de 1992

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-604 de 1992

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-257 de 1993

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-921 de 2001

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-125 de 2003

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-530 DE 2003

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-818 de 2005. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-214 de 2006

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-144 de 2009. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 de 2010, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-639 de 2010

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-033 de 2014

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-412 de 2015

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 699 de 2015

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-747 de 2015

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 135 de 2016

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera, Sentencia 6214 del 9 de julio de 2000, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, sentencia 05001-23-24-000-1996-00680-01 “20738” del 22 de octubre de 2012. M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera. Sentencia 19 de mayo de 2016

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera, sentencia del 18 de septiembre de 2014, radicación 2013 – 00092

LEGISLACIÓN

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 15 de 1959. (30, abril, 1959). Por la cual se da el mandato al Estado para intervenir en la Industria del transporte, se decreta el auxilio patronal del transporte, se crea el fondo de transporte urbano.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 de 1993. (30, diciembre, 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.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996 (20, diciembre, 1996). Por la cual se expide el Estatuto General del Transporte. Diario oficial. 42.948 de 28 de diciembre de 1996. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 734 de 2002 (5, febrero, 2002). Código Único Disciplinario.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 769 de 2002 (6, Julio, 2002). Por la cual se expide el Código de Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. 44.932 de 13 de septiembre de 2002. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. LEY 1333 de 2009 (21, Julio, 2009). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario oficial. 47.417 de 21 de julio de 2009. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1437 de 2011 (18, enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario oficial. 47956 de 18 de enero de 2011. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1801 de 2016 (29, Julio, 2016). Por la cual se expide el Código de Nacional de Policía y Convivencia. Diario oficial. 49.949 de 29 de julio de 2016. Bogotá, D.C.

Constitución Política de 1991.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1344 de 1970.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 3366 de 2003

COLOMBIA. Ministerio de Transporte. Decreto 087 de 2011