



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

EL SECRETARIO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE PASTO

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales especialmente las conferidas por el artículo 29 constitucional, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 2º de la Constitución Política establece:

"ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República 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."

Que el artículo 209 de la Carta Política expresa:

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
..."

Que el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", estipula que las actuaciones y procedimientos administrativos deben desarrollarse con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Que el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 establece:

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



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

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:*

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

Que a través del Decreto 3366 de 2003 se estableció el Régimen de infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor, y se determinaron unos procedimientos.

Que mediante la Resolución 10800 del 12 de diciembre de 2003 "Por la cual se reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto No. 3366 del 21 de noviembre de 2003.", proferida por el Ministerio de Transporte, se reglamentó el formato para el Informe de Infracciones de Transporte y se codificaron las infracciones correspondientes a las disposiciones de transporte público terrestre automotor.

Que el Consejo de Estado, a través de la sentencia del 19 de mayo de 2016, declaró nulos los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 2003, los cuales se codificaron en la Resolución



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

10800 de 2003, con la cual se regulaban los Informes Únicos de Infracciones de Transporte.

Que la sentencia del 19 de mayo de 2016 del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo contiene una abundante y sustentada argumentación, de la que se destaca:

- 1) Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el 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 administrativa;
- 2) El principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, las normas que consagran las faltas deben estatuir 'también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas.
- 3) Las sanciones administrativas deben estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferirse al Gobierno una facultad abierta en materia sancionatoria.

Que el Ministerio de Transporte a 23 de octubre de 2018 elevó consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre los siguientes puntos:

- a) La reserva de ley en materia sancionatoria para el sector de transporte terrestre.
- b) La inexistencia de algunas conductas sancionables a nivel legal en dicho sector.
- c) El alcance de la nulidad declarada por el Consejo de Estado sobre el Decreto Reglamentario 3366 de 2003.
- d) La legalidad de las sanciones impuestas al amparo de la Resolución 10800 de 2003.
- e) La posibilidad de revocar de oficio o archivar las actuaciones que se hayan realizado con fundamento en la citada resolución.

Que con fundamento en la Sentencia del 19 de mayo de 2016, proferida por el Consejo de Estado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 5 de marzo de 2019, resolvió el concepto formulado por el Ministerio de Transporte, coligiendo:

- 1) El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el artículo 29 de la Constitución Política debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados,



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

dentro del contexto del "Estado Regulador", incluido el sector del transporte terrestre.

- 2) Las faltas y las sanciones son dimensiones de reserva de ley, al igual que su tipicidad, es decir, dichas faltas como las sanciones deben encontrarse en una Ley, así como la determinación del tipo y cuantía de las sanciones que serán impuestas. En otras palabras, es necesario que el Legislador incluya un contenido mínimo o adopte las decisiones básicas relativas a la definición, los alcances, los fines de las infracciones y sanciones, bajo lo que sería una carga mínima de intensidad normativa
- 3) La aplicación práctica y concreta del principio de tipicidad debe permitir a los destinatarios de la norma, efectuar una "predictibilidad de la sanción", según el cual la norma sancionatoria garantice que se puedan predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción correspondientes.
- 4) No son admisibles formulaciones tan abiertas (por su amplitud, vaguedad o indefinición), que la efectividad de la infracción o de la sanción prevista en la ley dependan de una decisión libre y arbitraria del intérprete o de la autoridad administrativa que ejerza la potestad sancionadora: 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.
- 5) La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas -pues tienen reserva de ley ordinaria-, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y tipicidad, previstas en el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política.

Que, dentro de la respuesta a la consulta, la Sala de Consulta y servicio Civil del Alto Tribunal expresó:

"Pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 10800 de 2003

La Resolución 10800 de 2003 "Por la cual se reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto número 3366 del 21 de noviembre de 2003", fue proferida por el Ministerio de Transporte, con base en las facultades "conferidas por los Decretos 2053 y 3366 de 2003", sin que se señale la norma específica de esos decretos que le sirve de fundamento.

Revisados sus considerandos se aprecia:

"Que el artículo 54 del Decreto número 3366 del 21 de noviembre de 2003, estableció que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte y, que este informe se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente;

Que con el objeto de facilitar a las autoridades de control la aplicación de las nuevas disposiciones establecidas en el decreto anteriormente mencionado, se hace necesario establecer una codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor".

Por su parte, el artículo 54 del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, establece:

"Artículo 54. Informe de infracciones de transporte. Los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte. El informe de esta autoridad se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente". (Se subraya).

De esta manera el objeto y contenido jurídico de la Resolución 10800 de 2003 es establecer una codificación para que los agentes de control "levanten las infracciones a las normas de transporte", según las disposiciones establecidas en el Decreto Reglamentario 3366 de 2003. En otras palabras, la resolución "codifica" las infracciones previstas en el citado decreto para "facilitar a las autoridades de control la aplicación" de sus disposiciones y, además, con el objeto de servir de prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

Para constatar la anterior afirmación, resulta pertinente presentar a doble columna algunas de las infracciones previstas en el Decreto 3366 de 2003, que fueron declaradas nulas, frente a las "codificadas" en la Resolución 10800 de 2003:

Decreto Reglamentario 3366 de 2003	Resolución 10800 de 2003
"Artículo 12. Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:	"Artículo 1. Codificación. La codificación de las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor será la siguiente: Sanciones a las empresas de transporte público terrestre automotor colectivo, metropolitano, distrital y municipal de pasajeros o mixto (...)



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

a) No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;	402 No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.
b) Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio;	403 Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio.
c) Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida.	404 Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida.
d) No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivado del contrato de vinculación;	405 No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivado del Contrato de Vinculación.
e) Permitir la operación de los vehículos, sin tener los elementos de identificación de rutas, el color o distintivo especial señalado por las autoridades para diferenciar el nivel de servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores". (Declarado nulo por la sentencia del 19 de mayo de 2016).	406 Permitir la operación de los vehículos, sin tener los elementos de identificación de rutas, el color o distintivo especial señalado por las autoridades para diferenciar el nivel de servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores" (Negrilla textual).

El mismo ejercicio comparativo puede realizarse sobre los artículos 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57, frente a los diferentes "códigos" señalados en la Resolución 10800 de 2003 y la conclusión a la que se arribará es que existe un nexo inescindible entre los "códigos" y las "infracciones" suspendidas y luego declaradas nulas por la sentencia del 19 de mayo de 2016 de la Sección Primera del Consejo de Estado. Corresponde a la Sala dilucidar los efectos jurídicos de tales decisiones judiciales frente a la Resolución 10800.

1.1. Suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003 (parcial) y su impacto en la Resolución 10800 de 2003

Mediante providencia del 22 de mayo de 2008, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (radicación 2008 – 00098), se decretó la suspensión provisional 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, lo que significa que tales disposiciones dejaron de



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

producir efectos desde el momento en que cobró ejecutoria la decisión judicial y, por lo mismo, las "infracciones" previstas en las normas suspendidas ya no podían ser fundamento para una sanción administrativa, toda vez que tales normas transgredían de manera "directa y manifiesta" el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Es importante recordar que la acción impetrada en el citado proceso fue la de nulidad (simple), esto es, un control objetivo de legalidad cuya finalidad es la defensa del orden jurídico para que se excluya de l, en todo o en parte, un acto administrativo por ser contrario a las normas superiores en las que debería fundarse, o por vicios de competencia, de forma y procedimiento (expedición irregular), violación del derecho de audiencia y de defensa, o falsa motivación. En otras palabras, se busca someter a la Administración al "imperio del derecho objetivo" para proteger a la comunidad de un actuar arbitrario de la Administración.

De esta manera es evidente que desde la ejecutoria de la providencia que decretó la suspensión provisional de los citados artículos del Decreto Reglamentario 3366 de 2003, tales normas dejaron de producir, hacia el futuro (ex nunc), efectos jurídicos, lo que implica que en adelante no podía imputarse infracción administrativa con base en ellas.

Ahora, dado que la Resolución 10800 de 2003 no fue demandada en el proceso citado y, por ende, sobre ella no recayó decisión alguna de suspensión provisional, cabe preguntarse si dicha resolución podía ser fuente de infracciones administrativas.

Una posición formalista llevaría a sostener que se trata de un acto administrativo que goza de la presunción de legalidad y, por lo mismo, es vinculante para la Administración y los ciudadanos, por lo que la Resolución 10800 sería fuente de infracciones administrativas en el modo de transporte público terrestre automotor.

No obstante, la Sala no puede prohiar tal postura, dado el nexo inescindible entre las normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 y la Resolución 10800 del mismo año, que implica que materialmente esta deba correr la misma suerte de aquel.

En efecto, la medida cautelar de suspensión provisional pretende garantizar la efectividad y el cumplimiento de las decisiones judiciales, bajo el principio de la tutela judicial efectiva, esto es, proteger mientras dura el proceso los derechos que se controvierten, con el fin de garantizar la efectividad de la sentencia que finalmente se adopte. Lo anterior significa que si normas suspendidas del Decreto 3366 de 2003 transgredían de manera "directa y manifiesta" el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, la Resolución 10800 tampoco puede producir efectos al derivarse directa e inescindiblemente de las normas suspendidas.

Como lo dijo la Sala en el Concepto 2315 de 2016: a partir de la decisión que ordena la suspensión de un acto administrativo, en este caso el referido Decreto 3366, no es posible adelantar actuaciones administrativas con fundamento en el mandato que se transgrediría si se pretendiera aplicar la Resolución 10800 de 2003.



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

De esta manera, si lo que se pretende es que suspendida una norma por decisión judicial no pueda ser aplicada por la Administración, ni exigir su cumplimiento, incluso si se acude al artificio de su reproducción posterior, mucho menos resultaría aceptable que se pretendiera la aplicación de la norma suspendida mediante otra que corresponde a su simple reproducción y de menor jerarquía normativa -como la Resolución 10800-, contemporánea a ella.

Así las cosas, la aplicación de la Resolución 10800 de 2003 en el lapso comprendido entre la suspensión provisional del Decreto 3366 de 2003 y la sentencia proferida el 19 de mayo de 2016, resultaba improcedente toda vez que transitoriamente había perdido su fuerza ejecutoria al suspenderse los efectos del Decreto 3366 de 2003.

Por último y no por ello menos importante, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es una medida preventiva que "busca la salvaguarda previa de derechos fundamentales por su violación y por el quebrantamiento de normas relevantes", así como evitar "mayores consecuencias económicas desfavorables a la Entidad Pública Demandada, en caso que llegaran a prosperar las pretensiones de la demanda en la Sentencia, cuando sus efectos en virtud del tiempo se han incrementado notablemente".

Así las cosas, la aplicación de la Resolución 10800 de 2003 en el lapso de tiempo arriba indicado, transgredió el derecho constitucional al debido proceso administrativo en su dimensión de inobservancia del principio de legalidad de las faltas y las sanciones, sino que ha generado múltiples procesos judiciales en contra de la Superintendencia de Transporte, tal como consta en las sentencias aportadas en la audiencia celebrada el 13 de febrero de 2019, en los cuales los jueces de instancia han condenado a esa Superintendencia por sancionar a sujetos de derecho con base en la citada Resolución, circunstancia que se torna irreversible con la declaratoria de nulidad decretada mediante la sentencia del 19 de mayo de 2016.

1.2. Declaratoria de nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003. Decaimiento de la Resolución 10800 de 2003

El ejercicio comparativo realizado -al comienzo de este punto- entre el Decreto 3366 y los "códigos" de la Resolución 10800, indica que tales "códigos" se fundamentan en las "infracciones" de las normas declaradas nulas por la sentencia del 19 de mayo de 2016 de la Sección Primera del Consejo de Estado, lo que significa que no tienen fundamento jurídico alguno desde la ejecutoria de dicha sentencia, al desaparecer su fundamento de derecho. Este es un claro ejemplo de pérdida de ejecutoriedad que debe soportar la Resolución 10800 de 2003, según se ha explicado.

Por su parte, el informe de "infracciones de transporte" tampoco puede servir de "prueba" de tales "infracciones", por la sencilla razón de que las conductas sobre las que



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

dan cuenta no estaban tipificadas como infracciones por el ordenamiento jurídico. Es decir, los documentos conocidos como "informe de infracciones de transporte" no son representativos o declarativos de una "infracción de transporte", en tanto se basen en las conductas "tipificadas" como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los "códigos" de la Resolución 10800 que a su vez se basan en ellos. Por estas razones no son el medio conducente para probar las "infracciones de transporte".

Lo anterior trae las siguientes consecuencias:

- i) Las actuaciones sancionatorias en curso, o que estén en discusión en sede administrativa se ven afectadas por la decisión judicial que anuló los artículos citados del Decreto 3366 de 2003, que sirven de base para los "códigos" relativos a las infracciones de transporte terrestre automotor, en la medida en que las "infracciones" allí señaladas desaparecieron del mundo jurídico y tales "códigos" registrados en la Resolución 10800 de 2003 perdieron su fuerza obligatoria, por lo que no existe una conducta típica que pueda ser reprochada como infracción de transporte con fundamento en tales normas.
- ii) El "informe de infracciones de transporte" no es representativo o declarativo de una "infracción de transporte", en tanto se base en las conductas "tipificadas" como tales en los artículos del Decreto 3366 de 2003 declarados nulos o en los "códigos" de la Resolución 10800 que se deriven de ellos y, por lo mismo, no son el medio conducente para probar las "infracciones de transporte". Su utilización como "prueba" en las actuaciones administrativas que se adelanten, viola el debido proceso administrativo, en la medida en que no es representativa o declarativa de una conducta infractora y no puede tener el carácter de prueba válida aportada al proceso. Debe recordarse que el artículo 29 de la Constitución Política establece que es "nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".
- iii) En cuanto a los actos administrativos sancionatorios que se encuentran en conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, serán los jueces competentes los que deban adoptar la decisión que corresponda, y necesariamente deberán apreciar la declaratoria de nulidad de las normas del Decreto Reglamentario 3366 de 2003 y las consecuencias que tal decisión trae. En las sentencias aportadas en la Audiencia del pasado 13 de febrero, se evidencian anulaciones de sanciones impuestas con base en los "códigos" de la Resolución 10800 de 2003.

A. Revocatoria directa de los actos administrativos

En la consulta se indaga sobre la facultad de la Superintendencia de Transporte de revocar de oficio "actuaciones" o "decisiones" que se hayan iniciado o adoptado con fundamento en los informes de los agentes de control al amparo de del Decreto 3366 de 2003 y de la Resolución 10800 de 2003.

Alcaldía de Pasto - NIT: 891280000-3

Sitio web: www.pasto.gov.co - Correo: contactenos@pasto.gov.co

Teléfono: +57(2) 7244326, Conmutador Principal: +57(2) 7244326 - Ext: 1001

CAIC Calle 18 No. 19-54 Centro



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

En otras palabras, frente a los derechos "la administración debe incorporar en su visión de las cosas que no es solo el juez el que está llamado a protegerlos, sino que es la propia Administración la que en primer lugar debe convertirse, obviamente en el marco de la Constitución y la ley, en artífice de la defensa de esos derechos".

ii) La comentada teleología se refleja en los artículos 1 y 3 del CPACA que disponen:

"Artículo. 1- Finalidad de la parte primera. Las normas de esta parte primera tienen como finalidad **proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas**, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la **Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico**, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la Administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares (Resalta la Sala).

Nótese la finalidad explícita de la norma en la protección de los derechos de las personas en sede administrativa, la observancia del principio de supremacía constitucional y el valor normativo de la Constitución como eje de la actuación de las autoridades públicas, a diferencia de lo que ocurría con el antiguo CCA.

PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA

1. **Revocatoria de actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría.**

Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa".



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

De acuerdo con el contexto de la consulta, referida a actos sancionatorios de la Superintendencia de Transporte y su posibilidad de revocatoria, resulta evidente que se está en presencia de actos particulares y concretos. ¿Significa ello que debe contarse con el consentimiento previo, expreso y escrito del sancionado?

Para la Sala la respuesta es negativa en virtud de la clasificación doctrinal y jurisprudencial de los actos administrativos por sus efectos en la esfera jurídica de su destinatario en actos favorables y actos de gravamen.

Entre los actos administrativos favorables estarían aquellos que amplían la esfera o el patrimonio jurídico del destinatario, esto es, "crean o reconocen un derecho o una ventaja jurídica", como los nombramientos, las autorizaciones, las licencias y, en general, los actos mediante los cuales la Administración responde de manera positiva a una solicitud formulada en ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición, v. gr., inscripción en un registro público, reconocimiento de una pensión, etc.

Entre los actos de gravamen se incluyen aquellos que inciden negativamente en la esfera jurídica del destinatario, es decir "tienen un efecto desventajoso o perjudicial" para él, como la imposición de obligaciones, de sanciones, la revocación de actos favorables y, en general, las respuestas negativas a las peticiones.

De la clasificación propuesta se sigue que el régimen para la revocatoria directa de actos favorables resulta ser severo, tal como lo establece el artículo 97 del CPACA. En tratándose de la expedición de actos de gravamen, lo que cobra relevancia e intensidad son aspectos como la publicidad, la motivación, y el derecho constitucional fundamental al Debido Proceso Administrativo, entre otros.

Sostiene la Sala, entonces, que la revocatoria de actos administrativos particulares en las que se adoptó una decisión sancionatoria, no requieren del consentimiento previo, expreso y escrito del sancionado, ya que este solo se exige para los actos favorables, en los términos del artículo 97 del CPACA.

La interpretación anterior no solo se basa en la teoría general del acto administrativo, sino que consulta los debates de la Comisión de Reforma sobre lo que sería el artículo 97 del CPACA:

"La norma parte de la idea de que la administración le va a revocar al particular un derecho que le reconoció en un acto. No parte del supuesto de que se trata de un acto proferido por la administración que perjudica al particular, y que la misma quiere revocar para desafectarlo.

La redacción obedece entonces a que si al revocar el acto, se le va a desconocer un derecho, entonces se requiere del consentimiento previo de ese particular. (Subraya la Sala)



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

En consecuencia, la Superintendencia de Transporte puede revocar los actos administrativos sancionatorios adoptados con fundamento en los informes de los agentes de control al amparo del Decreto 3366 de 2003 y de la Resolución 10800 de 2003, sin que requiera el consentimiento previo, expreso y escrito del sujeto sancionado.

2. Actuaciones administrativas en curso

Las actuaciones administrativas iniciadas con base en las normas del Decreto 3366 de 2003 declaradas nulas, o en los "códigos" de la Resolución 10800 de 2003 que se fundamentaban en aquellas, en las que aún no se haya proferido acto administrativo que resuelva la actuación (artículo 49 CPACA), deberán ser resueltas definitivamente ordenándose el archivo de la misma por atipicidad de la "conducta infractora" imputada; esto es, sin infracción tipificada en la ley no hay sanción.

Si en la actuación se profirió acto sancionatorio, pero aún no ha sido notificado personalmente (artículo 52 y 67 del CPACA), o fue notificado y aún no ha vencido el término para la interposición de los recursos administrativos procedentes (artículo 74 del CPACA), podrá ser revocado con base en las razones expuestas en el punto anterior.

Si contra el acto administrativo sancionatorio se interpusieron los recursos procedentes y estos están pendientes de resolverse, la Superintendencia de Transporte los debe decidir a favor del recurrente -revocando la decisión sancionatoria inicial- y, en consecuencia, deberá archivar el expediente administrativo.

Queda por estudiar el caso en el cual contra el acto administrativo sancionatorio se interpusieron los recursos procedentes y se venció el término de un año previsto en el artículo 52 del CPACA.

B. "Caducidad" de la potestad sancionatoria de la Administración, pérdida de competencia y silencio administrativo positivo

El artículo 52 del CPACA establece una competencia temporal para que la Administración expida y notifique el acto sancionatorio.

El acto administrativo que impone la sanción debe ser expedido y notificado dentro de los tres años siguientes al acaecimiento del hecho, de la conducta u omisión que la origina (extremo temporal final), so pena de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración (extremo temporal inicial).

Ahora bien, según el artículo 52 "[...] el acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos". En consecuencia, tales recursos deberán ser decididos y



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

notificados, so pena de pérdida de competencia, en un término de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición.

Los recursos a los que alude la norma son los que proceden contra el acto acusado, esto es, reposición, apelación y queja. Quiere decir que, como es usual en la práctica administrativa, interpuesto el recurso de reposición y en subsidio apelación, la Administración tiene un año para decidirlos y notificarlos (no un año para resolver cada uno de ellos).

Vencido el término sin que los recursos se decidan, la Administración pierde competencia sobre el asunto y se provoca el silencio administrativo positivo a favor del recurrente, es decir, que el acto sancionatorio se entiende revocado, por lo que el beneficio del silencio podrá invocarse de acuerdo con el mecanismo descrito en el artículo 85 del CPACA. Lo procedente, desde el ámbito de la Administración, es ordenar el archivo del expediente por la pérdida de competencia señalada en la norma, sin que sea menester que el favorecido con el silencio presente la protocolización correspondiente.

Como conclusión de lo expresado, y transcrito del concepto rendido al Ministerio de Transporte, por el Consejo de Estado se concluye:

- a) La aplicación de la Resolución 10800 de 2003, en el lapso indicado trasgredió el derecho constitucional al debido proceso administrativo por inobservancia del principio de legalidad de las faltas y las sanciones".
- b) Todos los "Informes de infracciones de transporte" que hayan sido emitidos por los agentes de tránsito desde el momento de la notificación de la suspensión provisional (3 de junio de 2008), hasta el 19 de mayo de 2016, y de ahí en adelante, no pueden servir de "prueba" de la comisión de infracciones a las normas de transporte.
- c) La nulidad declarada por la Sección Primera del Consejo de Estado en el año 2016, generó que las sanciones previstas en el Decreto 3366 de 2003 desaparecieran. Así mismo, resaltó en su concepto que la resolución 10800 de 2003, que codificaba las conductas del Decreto 3366 de 2003, había perdido su fuerza ejecutoria y por ello no podría ser aplicada contra los ciudadanos.
- d) Se evidencia que al diligenciar los Informes Únicos de Infracciones de Transporte -IUIT-, basados en el anulado artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, declarado nulo, conlleva también una nulidad, debiendo acudir a su archivo, conforme lo dispone el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, como pasamos a transcribir:

"Las actuaciones administrativas iniciadas con base en las normas del Decreto 3366 de 2003 declaradas nulas o en los códigos de la Resolución 10800 de 2003

Alcaldía de Pasto - NIT: 891280000-3

Sitio web: www.pasto.gov.co - Correo: contactenos@pasto.gov.co

Teléfono: +57(2) 7244326, Conmutador Principal: +57(2) 7244326 - Ext: 1001

CAIC Calle 18 No. 19-54 Centro



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

que se fundamentaban en aquellas, en las que aún no se haya proferido acto administrativo que resuelva la actuación (art. 49 CPACA), deberán ser resueltas definitivamente ordenándose el archivo de la misma por atipicidad de la conducta infractora imputada; esto es, sin infracción tipificada en la ley no hay sanción". Si en la actuación se profirió acto sancionatorio, pero aún no ha sido notificado personalmente (artículo 52 y 67 CPACA).

- e) De acuerdo a lo expuesto por el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se evidencia que no es factible continuar o adelantar investigaciones administrativas basadas en los IUIT con la codificación del artículo 54 del Decreto 3366 de 2003 en contra de las empresas, los propietarios y conductores de vehículos de transporte Público, pues se estaría transgrediendo el principio de legalidad y del debido proceso.
- f) Igualmente, los actos administrativos sancionatorios originados en los IUIT basados a su vez en el precitado Decreto 3366 de 2003, por transgresión a los principios de legalidad y de derecho deben recovarse, sin necesidad de solicitar autorización al contraventor, habida cuenta que este solo se exige para los actos favorables, en los términos del artículo 97 del CPACA.
- g) Para el caso que se hayan interpuesto recursos de reposición y/o apelación en contra de un acto sancionatorio, lo procedente, es ordenar el archivo del expediente por la pérdida de competencia señalada en la norma; y si ha pasado más de un año de la interposición de los recursos sin que se hayan resuelto y notificado por la administración, los mismos deben archivarlos sin que sea necesario que el favorecido con el silencio administrativo positivo, presente la protocolización correspondiente como lo señalada el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011.

Que la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Pasto, posee en la actualidad Informes Únicos de Infracciones de Transporte -IUIT-, levantados por sus agentes de tránsito, como por los miembros de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional -DITRA- (Policía de Carreteras), basados en la Resolución 10800 de 2003, de los cuales se han derivado procesos administrativos sancionatorios que aún se encuentran vigentes, o les falta la emisión del respectivo fallo, o están fallados en contra de las empresas, los propietarios y/o conductores de los vehículos de transporte público afiliados a empresas habilitadas por el Municipio de Pasto, y de los cuales debe dirimirse su situación final, conforme al concepto del 5 de marzo de 2019, rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al Ministerio de Transporte

Que, en mérito de lo expuesto,



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

RESUELVE:

ARTÍCULO 1o.- **ORDENAR** al Grupo de Trabajo de Transporte, previa revisión y estudios de los expedientes existentes en el organismo de Tránsito, sustanciar y proyectar los siguientes actos:

- a) La **REVOCATORIA DIRECTA** de los actos administrativos que contengan sanciones derivadas de Informes Únicos de Infracciones de Transporte -IUIT-, fundamentados en la Resolución 10800 del 12 de diciembre de 2003, proferida por el Ministerio de Transporte, y acorde con los argumentos esgrimidos en el presente acto.
- b) La **TERMINACION Y ARCHIVO** de toda actuación o proceso administrativo sancionatorio, o de Jurisdicción Coactiva que se haya iniciado o se esté adelantando con fundamento en la Resolución 10800 de 2003, emitida por el Ministerio de Transporte, y de los cuales no se haya emitido acto sancionatorio.
- c) El **ARCHIVO** del proceso en el que se haya interpuesto los recursos de reposición y/o apelación en contra de actos sancionatorios originados en IUIT basados en la Resolución 10800 de 2003; e igualmente, en los asuntos en los que se hayan interpuesto recursos y éstos estén sin decidirse pasado más de un año de su interposición, sin que sea necesario que el favorecido con el silencio administrativo positivo, presente la protocolización correspondiente, indicada en el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011.
- d) Dejar sin efectos, en todo caso, los asuntos que se basen en Informes Únicos de Infracciones de Transporte que se hayan levantado bajo la vigencia de la Resolución 10800 de 2003, emitida por el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 2o.- **ORDENAR** al Grupo de Trabajo de Sistemas del organismo de tránsito Municipal, la supresión de los registros de los IUIT y las anotaciones de la existencia de procesos sancionatorios o de jurisdicción coactiva, iniciados por infracciones a las que hacía referencia la Resolución 10800 de 2003.

ARTICULO 3o.- Contra el presente acto NO procede recurso alguno por ser un acto de carácter general.



RESOLUCIÓN 1096 DE 2021

14 DE MAYO DE 2021

POR LA CUAL SE DEJAN SIN EFECTOS LOS INFORMES UNICOS DE INFRACCIONES AL TRANSPORTE -IUIT- IMPUESTOS CON CODIGOS DE LA RESOLUCION 10800 DE 2003, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

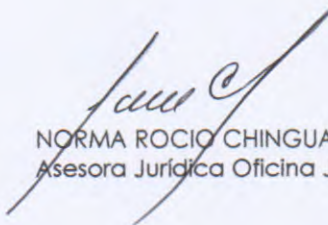
ARTICULO 4o.- PUBLICAR el presente acto por la página Web de la Alcaldía Municipal de Pasto, para conocimiento de las personas naturales y jurídicas, afectadas con aperturas de procesos administrativos sancionatorios, y procesos de cobro de multas a través de la jurisdicción coactiva; así mismo colocar en las carteleras oficiales de la Dependencia, copias de esta resolución para conocimiento de la comunidad en general.

ARTICULO 5o.- El presente acto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en San Juan de Pasto, a los catorce (14) días del mes de mayo de dos mil veintiuno (2021).

JAVIER HERNANDO RECALDE MARTINEZ
Secretario de Tránsito y Transporte Municipal de Pasto.

Proyectó: 
NORMA ROCIO CHINGUAL VARGAS
Asesora Jurídica Oficina Jurídica – STTM