

## **REGIMEN SANCIONATORIO EN MATERIA DE TRANSPORTE – Medios de defensa del sancionado / MEDIDA PREVENTIVA**

Del ambiguo señalamiento del actor, la Sala infiere que lo que este procuró aducir es que la inmovilización debe proceder cuando se lleve a cabo el correspondiente procedimiento sancionatorio en que el presunto infractor hubiere tenido la oportunidad de defenderse resultando vencido en el proceso. Nótese, entonces, que no le asiste razón al actor cuando sugiere que la medida se debe imponer una vez el presunto infractor sea vencido en el proceso administrativo sancionatorio, por cuanto, como se observa, la inmovilización procede como medida cautelar e inmediata a la verificación de las circunstancias que dan lugar a ella, según dispone la norma acusada; y, bajo esta perspectiva, operará mientras se dilucida la comisión de la infracción en el marco del correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio. Ahora, el que “se compruebe” los motivos que dan lugar a la medida cautelar para que ella proceda, como la prestación del servicio sin el permiso respectivo o sin las condiciones técnico mecánicas requeridas, corresponde a una situación que la autoridad de tránsito puede constatar de manera inmediata contra la revisión inicial documental y/o física del vehículo, de forma tal que si la autoridad verifica el cumplimiento de las condiciones para disponer la inmovilización, ella operará en los términos anotados, para posteriormente, se reitera, continuar con el respectivo proceso administrativo. Lo anterior hace colegir que la medida puede ser aplicable de manera anterior o concomitante al procedimiento sancionatorio, el cual dicho sea de paso, cuenta con las oportunidades procesales para que el presunto infractor ejerza su derecho de defensa y contradicción, siéndole posible el rescate del automotor bajo las condiciones y términos legales previstos en la disposición acusada. De ahí que no se visualice transgresión alguna al debido proceso, por cuanto, como se constató, la medida es de tipo preventivo y el ciudadano afectado cuenta con los medios de defensa legales que el procedimiento administrativo le otorga.

## **SANCION EN MATERIA DE TRANSPORTE / POTESTAD REGLAMENTARIA – Vulneración principio de legalidad**

De hecho, el literal d) del artículo 131 se refiere a los casos en que se sancionará con multa equivalente a 30 SMLV diarios, disponiendo en su inciso 15, que se incurre en tal multa en los casos en que se conduzca un vehículo dándole un destino diferente al de la licencia otorgada, y adicionalmente, se le impondrá la inmovilización en los términos allí señalados, esto es, la primera vez por cinco (5) días, la segunda vez por veinte (20) días y la tercera vez por cuarenta (40) días. Así las cosas, y aunque el tratamiento de la norma acusada es más benigno en comparación con la multa de que trata la disposición violada, al establecer aquella que en caso de reincidencia adicionalmente se sancionará con multa de 5 SMLV, mientras que en la norma superior la multa es de 30 SMLV, según justifica la entidad demandada, ello no obsta para advertir que la adición normativa que cuestiona el actor resulta ilegal, por modificar, vía decreto, el tratamiento sancionatorio atribuido a la infracción de tránsito que allí se contempla. Además, la norma demandada al agregar “y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes”, desdibuja la naturaleza cautelar que comporta la medida de inmovilización allí prevista, otorgándole un perfil sancionatorio que no le corresponde. De este modo, se observa que el texto de la norma acusada, además de contrariar lo dispuesto en la norma de mayor rango, vulnerando el principio de legalidad; hace converger, de una manera no autorizada por el legislador, una medida que es de estirpe cautelar con una sanción cuya infracción cuenta con un régimen legal expreso y autónomo en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. De lo anotado, no sobra reiterar que el Ejecutivo no cuenta con la

potestad de modificar una sanción que se halla prevista en la ley y menos aún de confundirla con una medida preventiva, como en efecto ocurrió en el sublite, por lo que se evidencia que en efecto, aquel desbordó sus facultades legales.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 29 / LEY 769 DE 2002 – ARTICULO 131

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 3366 DE 2003 (21 de noviembre) - ARTICULO 48 NUMERAL 5 (DECLARA NULIDAD PARCIAL)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Bogotá, D.C. 18 de octubre de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00047-00**

**Actor: JOAN SEBASTIAN MARQUEZ ROJAS**

**Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

El ciudadano, **JOAN SEBASTIAN MARQUEZ ROJAS** obrando en nombre propio, en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó una demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del artículo 48 numeral 5 del Decreto 3366 de 21 de noviembre de 2003, por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte terrestre automotor y se determinan unos procedimientos, expedidos por el Ministerio de Transporte<sup>1</sup>.

En caso de no declararse la nulidad, el actor solicita, como pretensión subsidiaria, que se le dé a la norma la interpretación de que “cuando se le compruebe” se

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 9 del expediente.

entienda en el sentido de haberse surtido toda la actuación sancionatoria por parte de la administración (SIC).

La norma demandada dispone:

*Artículo 48. Procedencia. La inmovilización procederá en los siguientes casos:*

*(...)*

*5. Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco (5) días, por segunda, vez 20 días, y por tercera vez, 40 días, y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

### **I.-FUNDAMENTOS DE DERECHO**

1.- Según el demandante, la norma acusada viola las siguientes disposiciones superiores: Artículo 29 de la Constitución Política; Artículo 131, literal d) inciso 15 de la Ley 769 de 2002.

2.- El concepto de la violación fue expuesto por el accionante en los siguientes términos:

2.1. La norma acusada viola flagrantemente el derecho al debido proceso o al menos se le está dando una interpretación contraria a nuestra Constitución por la mayoría de los organismos de tránsito con jurisdicción y competencia para conocer de las faltas a las normas de tránsito ocurridas e imponer las sanciones.

Para el efecto, el actor cita una serie de ejemplos en los que considera que se aplican abusivamente las normas de tránsito, llamando la atención en los casos en que se comprueba que se presta un servicio no autorizado pues señala que “le han afirmado” al demandante que el comprobar se refiere al informe de los agentes de tránsito y que en esta clase de procedimientos siempre el ciudadano es infractor.

Sostiene el actor, que cuando el numeral dice “se compruebe que se presta un servicio no autorizado”, está indicando que una vez se haya realizado todo el procedimiento sancionatorio y la persona sea vencida en juicio procede la inmovilización.

También cuestiona el que al sugerirles a las autoridades de tránsito que apliquen la excepción de inconstitucionalidad, afirman que como es un decreto del Ministerio no lo pueden contradecir.

Indica que para los transportadores la sanción más gravosa es la inmovilización del vehículo porque no se produce dinero y se deja sin trabajo al conductor por el tiempo de la inmovilización y se le está sancionando por sospechas de haber cometido una conducta infractora.

El demandante considera que las actuaciones de los agentes de tránsito violan el derecho fundamental al debido proceso por falta de aplicación, ya que omiten los principios que gobiernan el derecho al debido proceso en toda clase de actuación administrativa, como son la presunción de inocencia, el derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra.

2.2. La norma acusada infringe la norma superior en que debía fundarse por falta de aplicación del mandato del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

El demandante señala que la Constitución Política en su artículo 150 numerales 2º y 25 delega en el legislador la expedición de códigos en todos los ramos de la legislación, sus reformas y la unificación de las normas sobre policía de tránsito. Cumpliendo con ello, mediante Ley 769 de 2002 se profirió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, el que en el Título V reguló todo lo referente a las sanciones y procedimientos por incumplimiento a las normas de tránsito, y en el artículo 131 literal d) inciso 15 estableció la sanción referente a la prestación de un servicio no autorizado, consistente en treinta (30) salarios mínimos diarios vigentes, además de la inmovilización por la primera vez por cinco (5) días, la segunda por veinte (20) días la tercera por cuarenta (40) días.

El Ministerio de Transporte, excediéndose en sus facultades, estableció la sanción por reincidencia en cinco (5) SMLMV, sanción que solo es dable imponerla al legislador en virtud del mandato constitucional.

Indica que por lo anterior, la norma acusada fue expedida por funcionario incompetente y que se viola igualmente el principio de taxatividad que regula toda clase de actuaciones sancionatorias al incluirse sanciones adicionales a la prevista en la ley, por parte de funcionario incompetente. Estas sanciones solo pueden ser establecidas por el legislador.

Asimismo, la norma demandada infringe el principio de especialidad, según el cual, a los servidores públicos sólo les es dado hacer lo que explícitamente señalen la Constitución y la ley, según el artículo 6º de la C.N.

Por medio de la norma impugnada se deroga tácitamente una norma inmersa dentro de la estructura de un Código.

## **II-. TRAMITE DE LA ACCIÓN**

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

### **2.1-. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El **Ministerio de Transporte**, mediante apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>2</sup> manifestando, en síntesis, lo siguiente:

2.1.- Sobre el cargo relativo a la violación al debido proceso por parte del agente de tránsito, quien está investido de autoridad para inmovilizar un vehículo cuando se establezca que se está prestando un servicio no autorizado; es necesario aclarar que existe marcada diferencia entre la Ley 336 de 1996 por medio de la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Transporte y la Ley 769 de agosto 6 de 2002 que adoptó el Código Nacional de Tránsito, de tal manera que se debe analizar el campo de aplicación para cada caso, en particular dependiendo de la modalidad de transporte, lo mismo que el lugar donde ocurran los hechos. Igualmente, es necesario tener claridad sobre las definiciones de inmovilización y servicio no autorizado descritas en los artículos 47 y 53 del decreto 3366 de 2003.

---

<sup>2</sup> Folios 53 a 63 del expediente.

El decreto 3366 de 2003 es el desarrollo de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, de tal manera que el artículo 48 del mencionado decreto reglamentó el artículo 49 de la ley 336 de 1996 en cuanto a la procedencia de la inmovilización.

La infracción del servicio no autorizado, tratándose de empresas transportadoras, se define como una actividad en contra de los reglamentos de cada modo de transporte y de la ley. Por ello, cuando se tiene una percepción directa donde se pueden verificar las circunstancias de modo, tiempo y lugar es procedente la inmovilización descrita en el literal e) del artículo 49 de la ley 336 de 1996.

En lo que se refiere a la violación del derecho de defensa del infractor que presta un servicio diferente al autorizado, indica que la ley 105 de 1993 en su artículo 2º literal c) prevé la libre circulación como un principio rector del transporte y de acuerdo con los artículos 24 y 100 de la C.N., toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley; y por lo mismo se estableció el principio rector de la seguridad que se debe garantizar a los pasajeros al abordar un servicio público. De tal manera que al existir recorridos y rutas predeterminadas, condiciones y requisitos especiales, y un procedimiento especial para autorizar el servicio determinado en el decreto 171 de 2001, es indiscutible que la prestación de un servicio no autorizado en el momento de la infracción sea tangible, habiéndose establecido la medida preventiva para garantizar la inmediatez en el proceder de la autoridad ante la existencia de la infracción.

2.2. Sobre el segundo cargo reitera que el Decreto No. 3366 de 2003 es desarrollo de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, de tal manera que aquel, en su artículo 48 numeral 5º, no excede las previsiones de ley, por el contrario, fue más benigno

reduciendo los términos de inmovilización, lo mismo que los SMLV a cancelar por reincidencia.

En lo que respecta a la incompetencia por razón de la materia, la vulneración del mandato superior y la infracción del principio de especialidad, según el cual a los servidores públicos sólo les es dado hacer lo que explícitamente señale la Constitución y la ley (artículo 6º de la C.P.), es claro que no corresponden a la verdad puesto que la regulación tanto del transporte como del tránsito está atribuida al Ministerio de Transporte de acuerdo con el artículo 5º de la Ley 105 de 1993.

Las disposiciones legales que regulan el transporte, le otorgan el carácter de servicio público esencial y resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios.

La ley es la que consagra las sanciones a imponer, asistiendo el Decreto 3366 de 2003 a un escenario de reproducción de lo ya legislado, y de lo ya reglamentado (SIC), con lo que se desvirtúa el cargo primero y el segundo en cuanto a los argumentos de presunta violación a la ley.

### ***III-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO***

3.1. En primer lugar, el Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo<sup>3</sup>, precisa que el Decreto 3366 de 2003, se expidió con fundamento en lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

---

<sup>3</sup> Folios 75 a 88 del expediente.

3.2. En cuanto al primer cargo referente a la falta de aplicación del derecho fundamental al debido proceso cita las normas contenidas en la ley 105 de 1993 en su artículo 2º literal e) y artículo 3º, para resaltar que en el sistema y sector del transporte la seguridad de los usuarios es una prioridad. Lo propio se establece en la ley 336 de 1996 en su artículo 2º y en el artículo 3º de la misma ley se faculta a las autoridades de tránsito para exigir y verificar las condiciones de seguridad requeridas para la óptima prestación del servicio de transporte público.

Con respecto a la competencia para establecer la sanción de inmovilización del vehículo para aquellas personas que presten el servicio sin autorización, observa que esta fue creada por el legislador en la ley 336 de 1996 en su artículo 49. Cita también los artículos 50 y 51 de la misma ley y el artículo 9º de la ley 105 de 1993 que determina los sujetos de las sanciones.

Así las cosas, el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la C.N., profirió el decreto acusado con el objeto de garantizar la cumplida ejecución de la ley y garantizar la seguridad en la prestación del servicio público de transporte.

La retención del vehículo no da lugar a la violación del debido proceso, por cuanto ello no implica que no se adelante la respectiva actuación administrativa, que debe ajustarse al procedimiento establecido en las disposiciones que cita. Esta medida es preventiva y se aplica mientras se adelanta la actuación administrativa para verificar si el servicio se encuentra autorizado, según el parágrafo del artículo 49 de la ley 336 de 1996, por lo que no conlleva violación al debido proceso.

3.3. En cuanto al cargo relativo a la infracción de la norma superior en que debía fundarse, por falta de aplicación del mandato contenido en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y por ser expedida la sanción por funcionario incompetente, el Agente del Ministerio Público señala que la Ley 769 de 2002, reguló en el Título IV todo lo referente a las sanciones y procedimientos por incumplimiento a las normas de tránsito y, en el artículo 131 literal d) inciso 15, estableció la sanción relativa a la prestación de un servicio no autorizado consistente en 30 SMLV, además de la inmovilización por la primera vez por cinco (5) días, la segunda por veinte (20) días y la tercera por cuarenta (40) días, citando igualmente el literal d) referente a la infracción que da lugar a la multa consistente en la prestación del servicio sin la debida autorización.

Indica el Ministerio Público que el numeral 5º del artículo 48 del Decreto 3366 de 2003 introduce una sanción no prevista en la ley.

Por lo anterior, considera que la expresión contenida en la disposición acusada según la cual *“y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales”*, debe ser declarada nula, puesto que el legislador no previó la posibilidad de imponer una multa por reincidencia frente a la infracción de tránsito señalada, con lo que se viola el principio de legalidad de las sanciones a imponer, así como el principio de tipicidad.

En este orden, estima que las pretensiones del actor están llamadas a prosperar parcialmente, según lo señalado.

#### **IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1.- El acto acusado es el artículo 48 numeral 5º del Decreto 3366 de 2003, cuyo tenor es el siguiente:

*Artículo 48. Procedencia. La inmovilización procederá en los siguientes casos:*

*(...)*

*5. Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico mecánicas requeridas para su operación o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco (5) días, por segunda, vez 20 días, y por tercera vez, 40 días, y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

2. La Sala, en orden a definir la materia objeto de análisis en el presente caso, observa que el actor cuestiona la norma demandada con fundamento en dos aspectos esenciales: Por un lado, estima que viola el debido proceso de que trata el artículo 29 de la C.N., al no ser debidamente aplicado por las autoridades de tránsito competentes para el efecto; y por el otro, considera que la sanción así establecida configura un vicio de ilegalidad consistente en la vulneración a la norma superior prevista en la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito Terrestre que en su artículo 131 literal d) inciso 15, preceptúa la medida de inmovilización a aplicar para el caso en que se preste un servicio no autorizado, por lo que al expedirse una medida sancionatoria adicional por el Ministerio de Transporte, a la señalada en la ley, se presenta, además, un vicio de incompetencia del funcionario que la emite.

3. Una vez dilucidado lo anterior, la Sala entrará a determinar si la norma acusada se ajusta a la legalidad, comenzando por el análisis relativo a la violación al debido proceso como consecuencia de la inobservancia de ese derecho fundamental, por parte de las autoridades de tránsito, en los términos que alude el demandante.

El actor sostiene que la norma acusada vulnera el debido proceso, fundamentalmente porque en la práctica los agentes de tránsito cometen arbitrariedades que hacen que ese derecho se vea comprometido, para lo cual trae a colación varios ejemplos en su libelo<sup>4</sup>. En adición, el demandante alude a información que le han suministrado en donde, según señala, para las autoridades de tránsito la comprobación de la infracción es el informe del agente de tránsito y el ciudadano en estos casos es siempre el infractor.

Frente a lo anterior es menester precisar que el estudio de legalidad de una disposición normativa se circunscribe a que su contenido no sea violatorio de normas legales o constitucionales superiores a las que deba sujeción, en los términos del artículo 84 del C.C.A. El análisis a llevar a cabo, que para el caso, sería la confrontación normativa con el artículo 29 de la C.N., por ser el que el actor estima vulnerado, ha de efectuarse con sustento en cargos precisos formulados contra la norma acusada, los cuales deben versar sobre su contenido pues es en ese cotejo normativo donde la Jurisdicción entra a auscultar si en efecto, la norma adolece de vicios de legalidad que ameriten su nulidad.

En el presente caso, la Sala encuentra que los cuestionamientos de legalidad que pretende demandar el actor versan primordialmente sobre la aplicación práctica que de la norma efectúan los agentes de tránsito. Estos aspectos, como se anunció anteriormente, escapan del ámbito de control de legalidad que le corresponde al juez administrativo, por lo que el cargo se abordará haciendo un esfuerzo interpretativo para dilucidar lo que el demandante pretende acusar como violatorio del artículo 29 de la C.N., en el texto de la norma.

---

<sup>4</sup> Como el caso de taxis que descargan pasajeros en lugares diferentes a los autorizados por solicitud de estos, resultando sancionados por prestar un servicio correspondiente a un colectivo; o en el caso en que un bus se sale de la ruta asignada para auxiliar a una persona herida.

Así, del escrito del demandante se identifica el cuestionamiento referente a que cuando el numeral dice “*se compruebe que presta un servicio no autorizado*”, está indicando que una vez se haya realizado todo el procedimiento sancionatorio y la persona sea vencido (SIC) en juicio procede la inmovilización”.

Del ambiguo señalamiento del actor, la Sala infiere que lo que este procuró aducir es que la inmovilización debe proceder cuando se lleve a cabo el correspondiente procedimiento sancionatorio en que el presunto infractor hubiere tenido la oportunidad de defenderse resultando vencido en el proceso.

De este modo, conviene precisar que la medida de inmovilización es primordialmente de naturaleza preventiva, conforme lo establece el mismo decreto 3366 de 2003 y el Parágrafo del artículo 49 de la Ley 336 de 1996, sin perjuicio de que pueda constituir eventualmente una sanción en los términos del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, que la cataloga como tal<sup>5</sup>. No obstante, en el presente caso, al hallarse la norma demandada ubicada en el Capítulo III del referido decreto que la regula como medida cautelar, se hará referencia a la inmovilización en su calidad de medida preventiva.

En efecto, el decreto 3366 de 2003 la contempla así:

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

---

<sup>5</sup> En Sentencia de esta Sección de 3 de mayo de 2007, Exp. No. 2003-00086-01, M.P. Rafael Ostau De Lafont Pianeta, se señaló:

*“...Sobre el particular, se advierte que la “inmovilización o retención de vehículos” está prevista como una de las sanciones de que trata ese artículo; e igualmente está prevista en el artículo 9, numeral 6, de la Ley 105 de 1993, 49 de la Ley 336 de 1996 como parte del capítulo NOVENO, “Sanciones y procedimientos”. Pero también se da un carácter preventivo de la inmovilización de vehículos, y por ende tiene en esos casos una situación de transitoriedad, como es la prevista en el parágrafo del artículo últimamente citado, pues la establece a modo transitorio al señalar que la inmovilización o retención de los equipos terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a la misma. En esos casos, como medida paralela o previa a la sanción; por tanto, el parágrafo impugnado debe entenderse dirigido a situaciones o hechos de esas características y distintas de las señaladas en las normas que consagran la inmovilización como sanción...”*

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

*La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de transporte competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.*

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

*“Artículo 49. La inmovilización terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a ésta, o se resuelva la situación administrativa o judicial que la generó”.* (Subrayado fuera de texto).

Nótese, entonces, que no le asiste razón al actor cuando sugiere que la medida se debe imponer una vez el presunto infractor sea vencido en el proceso administrativo sancionatorio, por cuanto, como se observa, la inmovilización procede como medida cautelar e inmediata a la verificación de las circunstancias que dan lugar a ella, según dispone la norma acusada; y, bajo esta perspectiva, operará mientras se dilucida la comisión de la infracción en el marco del correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio.

Ahora, el que “se compruebe” los motivos que dan lugar a la medida cautelar para que ella proceda, como la prestación del servicio sin el permiso respectivo o sin las condiciones técnico mecánicas requeridas, corresponde a una situación que la autoridad de tránsito puede constatar de manera inmediata contra la revisión inicial documental y/o física del vehículo, de forma tal que si la autoridad verifica el cumplimiento de las condiciones para disponer la inmovilización, ella operará en los términos anotados, para posteriormente, se reitera, continuar con el respectivo proceso administrativo.

Lo anterior hace colegir que la medida puede ser aplicable de manera anterior o concomitante al procedimiento sancionatorio, el cual dicho sea de paso, cuenta con las oportunidades procesales para que el presunto infractor ejerza su derecho de defensa y contradicción<sup>6</sup>, siéndole posible el rescate del automotor bajo las condiciones y términos legales previstos en la disposición acusada. De ahí que no se visualice transgresión alguna al debido proceso, por cuanto, como se constató, la medida es de tipo preventivo y el ciudadano afectado cuenta con los medios de defensa legales que el procedimiento administrativo le otorga.

Esta Sección se ha referido, desde tiempo atrás, y en vigencia del anterior ordenamiento de transporte terrestre, a la manera en que opera esta medida en el sentido que aquí se comenta así<sup>7</sup>:

*“...La Sala considera que ni la utilización de cepos en las llantas de los vehículos, ni la inmovilización de los mismos, así como el retiro de los automotores con grúa a un parqueadero autorizado por la Secretaría de Tránsito y Transporte o a patios de la entidad, constituyen tipo de sanción alguna, sino que se trata de simples*

---

<sup>6</sup> El artículo 51 del decreto 3366 de 2003 regula el procedimiento sancionatorio bajo los siguientes términos:

*“Procedimiento para imponer sanciones. De conformidad con lo previsto en el Título I Capítulo IX de la [Ley 336 de 1996](#), el procedimiento para la imposición de las sanciones de multa y de suspensión o cancelación de la habilitación o del permiso de operación, es el siguiente:*

*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 procede recurso alguno, y deberá contener:*

- 1. Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.*
- 2. Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y desarrollo de la investigación.*
- 3. Traslado por un término de diez (10) 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.*
- 4. Presentados los descargos, y practicadas las pruebas decretadas si fuere del caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en Código Contencioso Administrativo.*

<sup>7</sup>Sentencia de 9 de Julio de 1998, Exp. No. 3940. M.P. Dr. Libardo Rodríguez.

*medidas policivas de carácter transitorio, que no sólo guardan entre sí una estrecha relación de causalidad, sino que están contempladas expresa o tácitamente en el Decreto 1344 de 1970 como consecuencia de la infracción de sus disposiciones. En efecto, el artículo 230 del indicado ordenamiento señala que la inmovilización consiste en suspender el tránsito de un vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público, para ser conducido a patios oficiales, talleres o parqueaderos por infringir las normas de tránsito, "...hasta cuando se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que se subsane en el sitio donde se detectó la infracción". Para la Sala es claro que si dicha norma faculta a las autoridades de tránsito para inmovilizar un vehículo por infracción a las normas de tránsito, la utilización de bloqueadores denominados cepos, es un simple medio o mecanismo para efectivizar la medida y en manera alguna una sanción*

(...)

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

El mismo criterio señalado se sostuvo también en un pronunciamiento más reciente de esta Sección, en el que se indicó<sup>8</sup>:

*"En cuanto al artículo 47 del Decreto 3366 de 2003 que establece que la inmovilización consiste en suspender temporalmente la circulación de un vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público y que se impondrá sin perjuicio de las sanciones que por la comisión de la falta se impongan, se tiene que esta medida preventiva está contemplada en la Ley 105 de 1993 artículo 9° numeral 5°. Como bien lo señala la entidad demandada cuando se impone además de la sanción, la inmovilización del vehículo no se está violando el debido proceso pues son dos situaciones distintas sobre lo cual la Corte Constitucional ha dicho que la imposición de diversas sanciones respecto de la misma conducta, no implica de por sí una violación al principio non bis in idem..."* (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, el cargo alusivo a la violación al debido proceso no prospera, habida cuenta que la inmovilización que se estudia no obedece a una medida

---

<sup>8</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2009, Exp. No. 2004-00186-01. M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.

sancionatoria sino a un mecanismo de prevención, que propende por hacer eficiente el cumplimiento de las normas de tránsito terrestre en pro de los intereses de los usuarios, particularmente, los relacionados con la seguridad, como principio rector del sistema de transporte, según señalan los artículos 2º, 3º, 4º y 5º de la ley 336 de 1996.

3. El segundo cargo propuesto por el actor se relaciona con que el Ministerio de Transporte se excedió en sus facultades, al establecer en la norma demandada la sanción por reincidencia en 5 SMLV, cuando esta no se contempla en la Ley 769 de 2002, artículo 131 literal d) inciso 15º.

Así, es menester confrontar la medida prevista en la disposición demandada, arriba transcrita, con la norma superior invocada por el actor. Al efecto, esta última dispone:

*Artículo 131. "Multas. Los infractores de las normas de tránsito pagarán multas liquidadas en salarios mínimos legales diarios vigentes así:*

*(...)*

*Lit. d) Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, el conductor de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*

*(...)*

*Inc. 15. 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..."*

Del texto normativo transcrito, la Sala infiere que el marco legal en el que se dispone la medida de inmovilización en la norma que el actor estima violada corresponde al

---

<sup>9</sup> Es de anotar que esta norma fue modificada por la Ley 1383 de 2010, por la cual se reforma el Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones.

de disposiciones de tipo sancionatorio, toda vez que la misma regula los casos en que procede la multa y se ubica en el Capítulo II de la Ley 769 de 2002 concerniente a las sanciones por incumplimiento de las normas de tránsito. De hecho, el literal d) del artículo 131 se refiere a los casos en que se sancionará con multa equivalente a 30 SMLV diarios, disponiendo en su inciso 15, que se incurre en tal multa en los casos en que se conduzca un vehículo dándole un destino diferente al de la licencia otorgada, y adicionalmente, se le impondrá la inmovilización en los términos allí señalados<sup>10</sup>, esto es, la primera vez por cinco (5) días, la segunda vez por veinte (20) días y la tercera vez por cuarenta (40) días.

Es de observar que la medida de inmovilización prevista en esta disposición no ostenta una naturaleza cautelar o preventiva, como sí lo es la que preceptúa la norma demandada, según se constató en el acápite anterior alusivo al primer cargo. Además, la disposición normativa que el actor invoca como violada, dispone un tratamiento sancionatorio de multa diferente al que consagra la norma demandada, que dicho sea de paso es de inferior jerarquía, refiriéndose ambas a la misma infracción, esto es, el conducir un vehículo sin la debida autorización.

Así las cosas, y aunque el tratamiento de la norma acusada es más benigno en comparación con la multa de que trata la disposición violada, al establecer aquella que en caso de reincidencia adicionalmente se sancionará con multa de 5 SMLV, mientras que en la norma superior la multa es de 30 SMLV, según justifica la entidad demandada, ello no obsta para advertir que la adición normativa que cuestiona el actor resulta ilegal, por modificar, vía decreto, el tratamiento sancionatorio atribuido a la infracción de tránsito que allí se contempla.

---

<sup>10</sup> Esta sanción quedó estipulada en los mismos términos en la ley 1383 de 2010, artículo 21, literal D.12.

Además, la norma demandada al agregar *“y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes”*, desdibuja la naturaleza cautelar que comporta la medida de inmovilización allí prevista, otorgándole un perfil sancionatorio que no le corresponde.

De este modo, se observa que el texto de la norma acusada, además de contrariar lo dispuesto en la norma de mayor rango, vulnerando el principio de legalidad; hace converger, de una manera no autorizada por el legislador, una medida que es de estirpe cautelar con una sanción cuya infracción cuenta con un régimen legal expreso y autónomo en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. De lo anotado, no sobra reiterar que el Ejecutivo no cuenta con la potestad de modificar una sanción que se halla prevista en la ley y menos aún de confundirla con una medida preventiva, como en efecto ocurrió en el sublite, por lo que se evidencia que en efecto, aquel desbordó sus facultades legales.

En este orden, es claro que la inclusión en el artículo 48 numeral 5º del decreto 3366 de 2003, de la medida que dispone *“y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes”* debe ser declarada nula, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

**F A L L A:**

**PRIMERO: DECLÁRESE LA NULIDAD** de la siguiente frase prevista en el artículo 48 numeral 5º del decreto 3366 de 2003: *“y si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes”*.

**SEGUNDO: DENIÉGUENSE** las demás pretensiones de la demanda.

**TERCERO: RECONÓZCASE** personería jurídica a la abogada GREISY JUDITH RICARDO FLÓREZ, como apoderada del Ministerio de Transporte.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ      MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.**  
**PRESIDENTA**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**