



MULTA POR INFRACCIÓN DE TRÁNSITO – Monto / AUTORIDADES LOCALES - Facultades para la regulación del tránsito / COMPETENCIA DEL ALCALDE EN MATERIA DE TRÁNSITO – Carece de ella para dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito / MULTA POR INFRACCIÓN DE TRÁNSITO – Imprudencia de establecer su incremento en todos los casos en que el contraventor no asista dentro de los tres días siguientes a la imposición de la multa

[A]un cuando el fundamento que trae el acto demandado es la norma prevista en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, la resolución contempló un supuesto, de manera permanente, que no traía la norma, esto es, que de no pagar dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la multa, cuando en contraventor la aceptare, se le aumentaría en un 50% el valor de aquélla. Si bien el incremento fijado por la autoridad distrital, conforme al artículo 135 de la Ley 769 de 2002, podía fijarse en el 50% y de esta manera respetó el límite superior previsto por el legislador, no sucede lo mismo con el supuesto fáctico que da lugar a dicho aumento de la multa. Esto si se tiene en cuenta que la norma indicaba que, cuando el infractor no compareciera (sin justa causa) dentro del referido término, contado a partir de la imposición de la multa, ésta sería aumentada hasta por el doble de su valor. Es decir, según fuera el caso, la autoridad de tránsito podía valorar la conducta del infractor, siempre que este no asistiera sin justa causa, y dependiendo de ello aumentaría el valor de la multa hasta por el doble, es decir, estableció un tope. Con todo, el acto administrativo demandado, efectuó algunas variaciones a la norma al establecer que, en todos los casos en que el contraventor no asista dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la multa, aun cuando existiera justa causa -pues la resolución no hace referencia a ello-, la multa aumentaría en un 50% de su valor inicial. Ello, evidentemente, constituye una modificación a la norma del Código Nacional de Tránsito. Además, estableció un supuesto de hecho adicional que no contemplaba la disposición, relativo a que, también aumentaría en un 50% el valor de la multa, siempre que el infractor que la aceptare, no la pagara dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la misma, circunstancia que no contemplaba el texto inicial del artículo 135 de la Ley 769 de 2002. De manera que, contrario a lo afirmado por el recurrente, el acto administrativo acusado no se limitó a reproducir la norma de tránsito a la que debía sujetarse, sino que fue más allá y modificó aspectos no contemplados por la normativa en comento de manera permanente, frente a lo cual no tenía competencia, pues solo podría llegar a hacerlo de forma temporal.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 6 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 135 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 136

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 0001 DE 2009 (2 de febrero) SECRETARÍA DE MOVILIDAD DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO



Bogotá, D.C., tres (03) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 08001-23-31-000-2010-01098-01

Actor: JOSÉ ANTONIO NAJERA TORRES

Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – SECRETARÍA DE MOVILIDAD

Referencia: NULIDAD SIMPLE FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el 30 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual resolvió lo siguiente:

*“**Primero.- DECLÁRASE LA NULIDAD** de la resolución Núm. 001 de 2 de febrero de 2009, expedida por la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barranquilla en desarrollo el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, por lo expuesto en la parte motiva.*

(...)”

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad simple prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el señor José Antonio Najera Torres, demandó para que, previo el trámite del procedimiento legal, se hicieran las siguientes declaraciones:

Que es nula la Resolución 0001 del 3 de febrero de 2009 expedida por el secretario de movilidad de Barranquilla, en desarrollo del artículo 135 de la Ley 769 de 2002.

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

2. Hechos



Relató que el secretario de movilidad de la ciudad de Barranquilla, expidió la Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, con fundamento en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, en el sentido de aumentar el valor de las multas por infracciones de tránsito en un 50%.

Comentó que el criterio que se tuvo en cuenta, desborda el ámbito de sus atribuciones y facultades al tenor de las disposiciones constitucionales que regulan la materia.

Aseguró que el referido funcionario no tenía la competencia para adoptar decisiones que tuvieran la virtualidad de modificar la Ley 769 de 2002, como pasa a explicarse a continuación.

3. Normas violadas y concepto de la violación

Consideró que con el acto administrativo demandado se vulneraron los siguientes artículos: 150 numeral 10 de la Constitución Política, 6 de la Ley 769 de 2002, 22 de la Ley 1383 de 2010 que modificó el 136 de la Ley 769 de 2002.

Como fundamento de su exposición indicó lo siguiente:

Anotó que la Constitución Política como norma de normas, es la que precisa la estructura y funcionamiento del Estado y la competencia de los órganos del poder público. En el artículo 150 numeral 10 reviste al presidente de facultades extraordinarias por un término delimitado y para ciertos asuntos, como la expedición de códigos, leyes, decreto de impuestos entre otros, sin que, en dicha excepción, se incluya a autoridades territoriales, como lo es en este caso la Secretaría Distrital de Movilidad de Barranquilla.

Afirmó que el secretario de movilidad no estaba facultado para modificar la Ley 769 de 2002, de manera permanente, como lo hizo con la Resolución 001 del 2 de febrero de 2009, expidiendo un acto que dispone el aumento de las multas en un 50%, sin existir potestad para ello.

Sostuvo que el acto demandado es ilegal, además, porque contraría el artículo 24 la Ley 1383 de 2010, que modificó en algunos artículos la Ley 769 de 2002, en cuanto esta norma señala que el infractor de una norma de tránsito solo está obligado a cancelar el 50%, 70% o 100%



de la multa, por ello, el secretario de movilidad desconoce dicha normativa al aumentar en un 50% las multas por infracciones a las normas de tránsito.

Precisó que esta norma fue desarrollada por el Ministerio de Transporte a través de una circular del 14 de abril de 2010, en la que, en el artículo 3 dispuso: *“El infractor de una norma de tránsito solamente está obligado a cancelar el valor del porcentaje de la multa, según el caso, 50%, 75% o 100%, en ningún caso el organismo de tránsito deberá incrementar dichos valores”*.

Resaltó que la Secretaría de Movilidad de Barranquilla, fue creada por el alcalde distrital de esa ciudad, mediante Decreto 00868 del 23 de diciembre de 2008, por medio del cual se adoptó la estructura orgánica de la administración central de la alcaldía del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y fue reconocida por el Ministerio de Transporte mediante Resolución 764 del 5 de marzo de 2009.

Alegó que dicho organismo de tránsito comenzó a regir a partir de la fecha en que el referido Ministerio reconoció el cambio de denominación; con todo, el secretario de movilidad, sin estar debidamente facultado para ello, expidió la Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, antes de haberse aprobado el cambio de denominación en comento.

Concluyó que dicho funcionario con su actuar, usurpó funciones que no le han sido otorgadas, que son exclusivas del legislativo lo que le hace perder validez al acto acusado.

4. Contestación de la demanda

Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

Mediante apoderado la entidad territorial contestó la demanda en los siguientes términos:

Se opuso a que se decrete la nulidad del acto demandado. Como argumentos de defensa ofreció los siguientes:

Apuntó que es cierto que mediante Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009 el secretario distrital de Movilidad de Barranquilla, incrementó



las multas de tránsito, siempre que se dieran las hipótesis contempladas en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002.

Comentó que el secretario de movilidad se limitó a dar aplicación a la referida norma, sin modificarla.

Citó el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 y el acto acusado, para precisar que la hipótesis de la primera disposición normativa, coincide con la replicada en la resolución demandada, pues el hecho que precipita el incremento de la sanción es la conducta omisiva del contraventor y su no comparecencia dentro del término de 3 días hábiles siguientes a la imposición del comparendo.

Explicó que el supuesto de hecho de la norma del artículo 135 de la ley 769 de 2002, es que el infractor no concurra dentro del término legal ante la autoridad del tránsito para proceder al incremento de la multa. Este mismo supuesto lo reproduce con el mismo alcance, la Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, razón por la cual, es posible advertir que el secretario de movilidad de Barranquilla no se arrogó competencias como lo afirma el actor en la demanda.

Anotó que la Ley 1383 de 2010 que alega como desconocida por el acto administrativo demandado, es posterior a la expedición de éste último.

Sostuvo que los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, configuran dos supuestos de hechos diferentes. El primero hace referencia a la conducta omisiva del actor de la infracción. Por su parte, el segundo, desarrolla un escenario diferente como lo es que el infractor acata la orden de comparendo y acepta la comisión de la falta y por esa actitud se le disminuye el costo de su infracción.

Explicó que el cargo formulado por falta de competencia no tiene vocación de prosperidad, por cuanto lo que se hizo con el acto demandado fue reproducir el tenor literal del artículo 135 de la Ley 789 de 2002, por lo que existe correspondencia entre el acto administrativo y la ley.

Concluyó que la Secretaría de Movilidad en uso de sus facultades constitucionales como las que le otorga el artículo 315 superior, y legales, que se consagran en el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 769 de



2002 y el literal D del artículo 6 de la misma ley, le otorgan plena competencia para reproducir una norma de carácter superior en una de menor rango como lo es la Resolución 001 de 2 de febrero de 2009.

5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 30 de mayo de 2012 el Tribunal Administrativo del Atlántico concedió las pretensiones de la demanda y en consecuencia declaró la nulidad del acto administrativo demandado.

En apoyo de esa decisión expresó, en resumen, lo siguiente:

Explicó que el secretario de Movilidad del Distrito de Barranquilla, expidió la Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, la cual se fundamentó en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, en el sentido de aumentar el valor de las multas por infracciones de tránsito en un 50% sin tener en cuenta los criterios y preceptos legales que rigen para tal fin, desconociendo los procedimientos establecidos en la Ley 769 de 2002 y el artículo 150 numeral 10 y 6 de la Constitución.

Agregó que al aumentarse el valor de las multas por infracciones de tránsito en un 50% en desarrollo del artículo 135 de la Ley 769 de 2002 se desconoció la Constitución y la ley pues el criterio funcional adoptado, desborda el ámbito de sus atribuciones y facultades, en tanto que no se le ha otorgado competencia alguna para tomar la decisión de modificar la ley en mención.

Afirmó que el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, señala muy claramente que ni gobernadores y alcaldes, asambleas departamentales y concejos municipales, podrán dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito y así lo declaró exequible la Corte Constitucional en sentencia C-568 de 2003.

Sostuvo que el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 fue reglamentado por el Ministerio de Transporte en la circular del 14 de abril de 2010, como la máxima autoridad de tránsito por mandato del artículo 1 de esta misma ley, además de ser reglamentada por la Ley 1383 de 2010.



Mencionó que la Secretaría de Movilidad para la fecha del 2 de febrero de 2009, no estaba autorizada para su funcionamiento, puesto que el Ministerio de Transporte facultó a dicha secretaría como autoridad de tránsito, tan solo hasta el 5 de marzo de 2009, a través de Resolución 00764 de esa fecha, por lo que, a pesar de que esa entidad fue creada mediante Decreto 868 del 23 de diciembre de 2008, la misma solo entró a regir en el momento en que el ministerio así lo autorizó.

Estableció que el secretario de movilidad de Barranquilla no tenía facultades para expedir ese acto administrativo, comoquiera que la Ley 769 de 2002 prohibía taxativamente a las entidades de tránsito cambiar normas de tránsito con actos administrativos de carácter permanente.

Reiteró que con la resolución demandada se desconoce la potestad otorgada en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, así como el artículo 6, parágrafo 3 de la misma ley y el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

6. La impugnación

Inconforme con la decisión, la parte demandada apeló la sentencia de primera instancia. Como fundamento del recurso expresó lo siguiente:

Sustentó que la formulación del problema jurídico lleva consigo previamente la aceptación de la existencia de la situación a resolver, que consiste en determinar si existió o no el aumento del valor de las multas por infracciones de tránsito en un 50%. En otros términos, el raciocinio judicial nace aceptando la evidencia plena de un hecho el cual constituye la hipótesis del problema a resolver. De modo que, en el planteamiento del problema ya viene dada la solución –que hubo aumento-, razón por la cual la formulación de tal problema no resulta acertada y ello conlleva al detrimento del principio de imparcialidad y de objetividad de la tesis y antítesis que se formulan en el proceso bajo estudio.

Sostuvo que la carga afirmativa de los hechos de la demanda, posición que acoge la sentencia que se impugna, se desarrolla en contraposición a la argumentación expuesta por la defensa del distrito de Barranquilla, cuando se afirma que se parte del supuesto que la



Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, modificó la Ley 769 de 2002, y a partir de esta lectura errada se infieren consecuencias inconmensurables en el mundo del derecho, como la falta de competencia para la modificación de una norma superior.

Indicó que para una mayor claridad citaría el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 y la Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, para efectos de comparar su contenido.

Destacó que de la hipótesis normativa del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, como el artículo primero de la Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, que es una réplica de la ley, el hecho que precipita el incremento de la sanción es la conducta omisiva del contraventor, su no comparecencia dentro del término de tres (3) días hábiles siguientes a la imposición del comparendo.

Argumentó que el supuesto de hecho de la norma 135 de la Ley 769 de 2002, es que el infractor no concorra dentro del término legal ante la autoridad de tránsito para proceder al incremento de la multa. Este mismo supuesto de hecho lo reproduce, en su misma dimensión, la Resolución número 0001 del 2 de febrero de 2009, razón por la cual se afirma, sin temor a equívocos, que el señor secretario distrital de Movilidad no se arrogó competencias como lo afirma la sentencia.

Insistió que el acto demandado lo que hace es reproducir el tenor literal del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, por lo que existe correspondencia entre la resolución y la ley. La reproducción textual de la ley en el acto administrativo no traduce extralimitación de competencias como lo informa la sentencia, solo basta confrontar la norma con el acto acusado, para llegar a la conclusión que se trata de dos normas con igual fundamento e iguales consecuencias jurídicas.

Estableció que resulta ostensiblemente manifiesto que el desconocimiento que invoca el accionante al Código Nacional de Tránsito en su artículo 135 por parte de la resolución demandada, es inexistente, ya que los contextos circunstanciales de ambas normas jurídicas como son que el contraventor no comparezca sin justa causa comprobada, constituyen los antecedentes fácticos que motivan el incremento de la sanción.



Resaltó que la competencia del gobierno local y de manera particular de la Secretaría de Movilidad, vienen desarrolladas en la órbita constitucional en el artículo 315 y, en materia legal, en lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 3 del Capítulo II de la Ley 769 de 2002 y literal D del artículo 6 de la misma ley, como además el Decreto Distrital Número 868 del 23 de diciembre de 2008, normas que son pertinentes y que sirven de base para el desarrollo de sus facultades y no como lo señala la Resolución 764 de marzo 5 de 2009, expedida por el Ministerio de Transporte, que es la que viene a otorgarle las competencias a la Secretaría de Movilidad.

Alegó que frente al segundo problema jurídico planteado en primera instancia, relativo al interrogante sobre el cual debía resolverse si existió usurpación de funciones sin otorgamiento de una potestad por la ley, no resulta coherente con la formulación del mismo, al proponer dos conceptos que son antitéticos y que se pretende que se conjuguen, como lo es usurpación y ley.

Explicó que si se parte de la convicción de que el funcionario se arrogó competencias, la consecuencia lógica es que usurpó funciones. Por lo tanto, no es atendible formular una hipótesis cuando ésta ya está resuelta con el planteamiento de la primera hipótesis.

Concluyó que no es válido el raciocinio que se llevó a cabo en la sentencia apelada, en tanto que la transcripción literal del texto de la ley al acto administrativo acusado, no conlleva a desconocer el orden legal y constitucional, todo lo contrario, reafirma su imperio y con ello su sumisión y respeto.

7. Trámite Procesal.

Mediante auto del 23 de febrero de 2011, se admitió la demanda por parte del tribunal Administrativo del Atlántico y se negó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado. Asimismo, se ordenó notificar de la actuación al secretario de Movilidad de Barranquilla y al Ministerio Público (ff. 53 a 55).

A través de auto del 6 de octubre de 2011 el Tribunal Administrativo del Atlántico ordenó notificar de manera personal al alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, del auto admisorio de la demanda (ff. 102 y 102).



El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla contestó la demanda (ff. 106 a 110) y mediante auto del 19 de abril de 2012 se decretaron las pruebas pertinentes y conducentes (f. 118).

Por auto del 14 de mayo de 2012 mediante la audiencia de que trata el artículo 66 de la Ley 1395 de 2010 se concedió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término común de diez (10) días.

Mediante sentencia del 30 de mayo de 2012 el Tribunal Administrativo del Quindío denegó las pretensiones de la demanda (ff. 147 a 158).

Inconforme con la decisión, la parte actora presentó recurso de apelación contra la misma (466 a 471), el cual se admitió por esta Corporación mediante auto del 29 de junio de 2012 (f. 4 del cuaderno de apelación).

8. Alegatos

Parte demandante:

No presentó alegatos en esta instancia.

Distrito de Barranquilla

No presentó alegatos en esta instancia.

9. Concepto del Ministerio Público

El procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, no rindió concepto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa, a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES



1. Competencia

Es competente la Sala para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 30 de mayo de 2012, por el Tribunal Administrativo del Atlántico, conforme al artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y en consideración al Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, que busca descongestionar la Sección Primera de esta Corporación.

2. Caso concreto

El señor José Antonio Najera Torres, actuando en nombre propio, presentó demanda de nulidad simple contra la Resolución 0001 del 2 de febrero de 2009, mediante la cual el secretario de movilidad del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, aumentó en un 50% el valor de las multas de tránsito a imponer en dicho distrito.

Lo anterior toda vez que, a juicio de la parte actora, con el acto acusado: i) se desconoce que a las autoridades territoriales no les está permitido modificar de manera permanente las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito y ii) se violaron los artículos 135 y 136 de dicha codificación, además de las normas constitucionales que establecen la estructura del Estado y las competencias de las distintas autoridades públicas para regular ciertas materias.

En el fallo de primera instancia, el *a quo* declaró la nulidad del acto demandado al considerar que, en efecto, éste desconoce normas constitucionales y legales que impiden a autoridades locales de tránsito, modificar de manera permanente las reglas previstas en la Ley 769 de 2002 y en consecuencia, concluyó que la demandada no tenía competencia para expedir el acto.

El apoderado de la parte demandada, inconforme con dicha decisión, apeló bajo el argumento de que, tanto el problema jurídico planteado por el *a quo* como el estudio del mismo, carecen de sustento fáctico y jurídico, al considerar que la premisa o hipótesis planteada para resolver este asunto es errada, esto es, afirmar que con el acto demandado se modificó el Código Nacional de Tránsito, pues, como se indicó en la contestación de la demanda, la resolución acusada lo que hizo fue replicar el precepto normativo de tránsito, de manera que



no puede entenderse que reproducir una norma de rango superior en un acto administrativo desconoce el orden legal y constitucional, por el contrario, lo respeta y demuestra la sumisión a éste.

Así las cosas, corresponde a la Sala estudiar el contenido de la impugnación y el fallo de primera instancia para cotejarlos con el acervo probatorio y las normas aplicables al caso concreto.

Si de tal estudio resulta que el fallo se ajusta a derecho se confirmará, y si por el contrario carece de fundamento se revocará.

Según se tiene, la Resolución 001 del 2 de febrero de 2009, acusada en esta demanda de nulidad, adoptó una medida en materia de tránsito en el distrito de Barranquilla, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 cuando el infractor no se presente dentro de los tres (3) días hábiles a la imposición del comparendo o no cancele dentro del mismo término, cuando este acepte la comisión de la infracción, el incremento de la sanción será del 50% del valor de la multa, de conformidad a lo establecido en la parte motiva de la presente Resolución”.

En la parte motiva del referido acto administrativo se precisó que, conforme al artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, se faculta a la autoridad de tránsito para duplicar la sanción de multa por infracciones de tránsito a los contraventores que no comparecen dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición del comparendo, a solicitar audiencia pública para defenderse o al no cancelar dentro del mismo término cuando este acepta la comisión de la infracción.

Sostiene igualmente el acto que, en consideración a que una sanción de multa siempre conlleva un costo económico para el infractor y en aras de no hacerle más gravosa su situación, se adoptaría el término “hasta” descrito en el artículo 135 en comento, en el sentido de establecer que cuando el infractor no se presente dentro de los tres (3) días hábiles a la imposición del comparendo o al no cancelar dentro del mismo término cuando este acepta la comisión de la infracción, el incremento será del 50% del valor de la multa.



La demanda se sustenta en el desconocimiento de la ley y la Constitución, en cuanto el secretario de movilidad de Barranquilla no estaba facultado para impartir una medida de esta naturaleza, que implicaría una modificación a unas normas de tránsito, como las contenidas en los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito, en tanto que dicha facultad no está atribuida a las autoridades locales, lo que deriva finalmente en una falta de competencia.

Para el efecto señala que, dichas disposiciones no contemplan la posibilidad de aumentar la multa por infracciones de tránsito en un 50% como lo dispone el acto administrativo demandado.

Pues bien, sobre el particular la Sala considera necesario transcribir las referidas normas para comparar el contenido de las mismas de cara a la medida adoptada en la resolución acusada.

Debe advertirse que el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, sustento de la resolución acusada, fue modificado por la Ley 1383 de 2010, esto es, después de dictado el acto administrativo demandado.

El texto inicial, antes de la reforma de la referida disposición, era el siguiente:

“Procedimiento. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción. (Nota: Este inciso fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-530 de 2003, en relación con los cargos analizados en la misma.)

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se niega a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo. Contra el informe del agente de tránsito firmado por un testigo solamente procede la tacha de falsedad. El Ministerio de Transporte determinará las características del formulario de comparendo único nacional, así



como su sistema de reparto. En éste se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite.

El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por éste.

Parágrafo 1°. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.”.

Con la modificación efectuada, dicha disposición quedó así:

“Artículo 135. Modificado por la Ley 1383 de 2010, artículo 22. Procedimiento. *Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:*

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo. Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. (Nota: Este inciso 3º fue declarado exequible por los cargos analizados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010.).

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere. No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan



evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora.

En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite.

El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por este. Parágrafo 1°. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio. Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.

Artículo 136. Modificado por el Decreto 19 de 2012, artículo 205, con excepción de los parágrafo 1º y 2º. (Nota: Ver Sentencia C-849 de 2012, respecto al artículo 205.). **Reducción de la Multa.** Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:

- 1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a éste se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o*
- 2. Cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un organismo de tránsito o en un Centro Integral de Atención. Si el curso se realiza ante un Centro Integral de Atención*



o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a éste se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o

3. Si aceptada la infracción, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios. Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados. En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley. Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparecencia, podrá efectuarse en cualquier lugar del país”.

Como se lee de las normas transcritas, inicialmente el artículo 135 establecía que, ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debía seguir el procedimiento allí descrito, y puntualmente para el caso que nos ocupa, “(...) *detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo. **Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción***”.

Es decir, la norma preveía que si el contraventor no comparecía dentro del término de tres (3) días hábiles siguientes a la imposición del comparendo, la multa sería aumentada hasta por el doble de su valor.

Con todo, con la modificación efectuada por la Ley 1383 de 2010, esta norma ya no contempla esa posibilidad de aumentar la sanción por el doble del valor impuesto, pues lo que prevé actualmente la norma es



que la autoridad de tránsito “*Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.*”

Sin embargo, no establece un efecto sancionatorio para el contraventor que no concorra a la autoridad de tránsito pasados tres (3) días de la imposición de la multa, como sí lo señalaba antes al determinar que se aumentaría “*hasta por el doble de su valor*”.

La Resolución 001 del 2 de febrero de 2009, como se indicó en párrafos precedentes, con fundamento en el texto inicial del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, estableció una medida relativa a las multas por infracciones de tránsito en el distrito de Barranquilla, en el sentido de establecer que “*cuando el infractor no se presente dentro de los tres (3) días hábiles a la imposición del comparendo o no cancele dentro del mismo término, cuando este acepte la comisión de la infracción, el incremento de la sanción será del 50% del valor de la multa*”.

Sobre el particular, cabe aclarar que, aun cuando el acto administrativo demandado fundamenta la medida adoptada con base en el pluricitado artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, lo cierto es que, realizó una serie de variaciones no previstas en dicha norma, de manera permanente, lo cual está proscrito por el parágrafo 3 del artículo 6 de este mismo código, como lo precisó la parte actora en la demanda. Ésta última disposición establece:

“Artículo 6°. Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

(...)

Parágrafo 3°. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito. (Nota: Este inciso fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-568 de 2003, en relación con los cargos analizados en la misma.)”

Es claro entonces que las autoridades territoriales no podrán dictar normas de tránsito de carácter permanente que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito.



En el caso bajo estudio, aun cuando el fundamento que trae el acto demandado es la norma prevista en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, la resolución contempló un supuesto, de manera permanente, que no traía la norma, esto es, que de no pagar dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la multa, cuando en contraventor la aceptare, se le aumentaría en un 50% el valor de aquélla.

Si bien el incremento fijado por la autoridad distrital, conforme al artículo 135 de la Ley 769 de 2002, podía fijarse en el 50% y de esta manera respetó el límite superior previsto por el legislador, no sucede lo mismo con el supuesto fáctico que da lugar a dicho aumento de la multa.

Esto si se tiene en cuenta que la norma indicaba que, cuando el infractor no compareciera (sin justa causa) dentro del referido término, contado a partir de la imposición de la multa, ésta sería aumentada hasta por el doble de su valor. Es decir, según fuera el caso, la autoridad de tránsito podía valorar la conducta del infractor, siempre que este no asistiera sin justa causa, y dependiendo de ello aumentaría el valor de la multa hasta por el doble, es decir, estableció un tope.

Con todo, el acto administrativo demandado, efectuó algunas variaciones a la norma al establecer que, en todos los casos en que el contraventor no asista dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la multa, aun cuando existiera justa causa -pues la resolución no hace referencia a ello-, la multa aumentaría en un 50% de su valor inicial.

Ello, evidentemente, constituye una modificación a la norma del Código Nacional de Tránsito. Además, estableció un supuesto de hecho adicional que no contemplaba la disposición, relativo a que, también aumentaría en un 50% el valor de la multa, siempre que el infractor que la aceptare, no la pagara dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la misma, circunstancia que no contemplaba el texto inicial del artículo 135 de la Ley 769 de 2002.

De manera que, contrario a lo afirmado por el recurrente, el acto administrativo acusado no se limitó a reproducir la norma de tránsito a la que debía sujetarse, sino que fue más allá y modificó aspectos no contemplados por la normativa en comento de manera permanente,



frente a lo cual no tenía competencia, pues solo podría llegar a hacerlo de forma temporal.

Ahora, en gracia de discusión, aun cuando se aceptare que la resolución demandada se acompasaba con el texto inicial del artículo 135 del Código de Tránsito, lo cierto es que, éste fue modificado por la Ley 1383 de 2010, eliminando los supuestos fácticos y jurídicos que sustentaban el acto administrativo, de manera que, éste se enfrentaría a una pérdida de fuerza ejecutoria o decaimiento si se tiene en cuenta que, el aumento de la multa hasta por el doble del valor de la misma, cuando el infractor no comparecía dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la sanción, ya no se contempla en la normatividad vigente, de modo que, la autoridad de tránsito de Barranquilla estaría en el deber de someterse al orden legal actual que regula la materia.

Sin embargo, en este asunto encuentra la Sala que el acto administrativo demandado sí está viciado de nulidad, por cuanto nació a la vida jurídica con una irregularidad consistente en la violación de la ley y falta de competencia de la autoridad demandada, toda vez que ésta no tenía la potestad de modificar una norma del Código Nacional de Tránsito de manera permanente.

Visto así el asunto, la sentencia del 30 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se declaró la nulidad del acto administrativo demandado, habrá de confirmarse pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Por último, advierte la Sala que en esta instancia no hay lugar a condenar en costas a ninguna de las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

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

FALLA

Primero: Confírmase la sentencia del 30 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



Segundo: Sin costas en esta instancia.

Tercero: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del Código Contencioso Administrativo.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente
Aclara voto

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1





CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA
ACLARACIÓN DE VOTO DE ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 08001-23-31-000-2010-01098-01

Actor: JOSÉ ANTONIO NAJERA TORRES

Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA – SECRETARÍA DE MOVILIDAD

De conformidad con lo establecido en el artículo 103 del Código Contencioso Administrativo¹ y con el acostumbrado respeto por la decisión tomada por la Sala, procedo a aclarar mi voto frente a la sentencia proferida en el proceso de la referencia, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES

En primer lugar, se tiene que en la providencia del 3 de mayo de 2018, la Sala decidió confirmar la sentencia del 30 de mayo de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró la nulidad de la Resolución No. 001 de 2 de febrero de 2009, expedida por la Secretaría de Movilidad del Distrito de Barranquilla en desarrollo el artículo 135 de la Ley 769 de 2002.

Al respecto, conviene señalar que en la sentencia se define que la Resolución 001 del 2 de febrero de 2009, con fundamento en el texto inicial del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, estableció una medida relativa a las multas por infracciones de tránsito en el distrito de

¹ **ARTÍCULO 103.** *Las providencias, conceptos o dictámenes del Consejo de Estado, o de sus salas y secciones, una vez acordados, deberán ser firmados por los miembros de la corporación que hubieran intervenido en su adopción, aun por los que hayan disentido. Al pie de la providencia, concepto o dictamen se dejará constancia de los consejeros ausentes. Quienes participaron en las deliberaciones, pero no en la votación del proyecto, no tendrán derecho a votarlo. Los consejeros discrepantes tendrán derecho a salvar el voto. Para ese efecto, una vez firmada la providencia, concepto o dictamen, se pasará el expediente a cada uno de ellos, en orden alfabético, por el término de dos días. El salvamento deberá ser firmado por su autor y se agregará a la decisión, concepto o dictamen, que tendrá la fecha del día en que quede firmado o la del último salvamento de voto, si lo hubiere. Si dentro del término legal el consejero discrepante no sustentare el salvamento de voto, sin justa causa, perderá este derecho y deberá devolver el expediente. Si no hubiere más disidentes, la decisión se hará pública o se dará el curso que corresponda al concepto o dictamen.*



Barranquilla, en el sentido de establecer que *“cuando el infractor no se presente dentro de los tres (3) días hábiles a la imposición del comparendo o no cancele dentro del mismo término, cuando este acepte la comisión de la infracción, el incremento de la sanción será del 50% del valor de la multa”*.

Sobre el particular, se aclaró que, aun cuando el acto administrativo demandado fundamenta la medida adoptada con base en el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, lo cierto es que, realizó una serie de variaciones no previstas en dicha norma, lo cual está proscrito por el parágrafo 3 del artículo 6 de este mismo código, como lo precisó la parte actora en la demanda.

Es claro entonces que, aun cuando el fundamento que trae el acto demandado es la norma prevista en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, la resolución contempló un supuesto, de manera permanente, que no traía la norma, esto es, que de no pagar dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la multa, cuando en contravención la aceptare, se le aumentaría en un 50% el valor de aquélla. Ello, evidentemente, constituye una modificación a la norma del Código Nacional de Tránsito.

En este asunto, encontró la Sala que el acto administrativo demandado está viciado de nulidad, por cuanto nació a la vida jurídica con una irregularidad consistente en la falta de competencia de la autoridad demandada, toda vez que ésta no tenía la potestad de modificar una norma del Código Nacional de Tránsito de manera permanente.

2. ACLARACIÓN DE VOTO

En este sentido, manifiesto que estoy de acuerdo con la decisión adoptada en tanto en el caso en concreto emana claro la presencia del vicio de nulidad descrito, sin embargo, debo manifestar que la decisión adoptada por la Sala, en su estructura omitió definir y/o delimitar el problema jurídico acorde con los parámetros propios del estudio efectuado y consideraciones que dieron lugar a ratificación de la declaratoria de nulidad del acto demandado.

Bajo tal marco, estimó que si bien el análisis efectuado resulta correcto, este debió partir de la definición del problema jurídico a



resolver y que, para el caso, en concreto, refiere claramente a definir si con el acto acusado se desconoció que a las autoridades territoriales no les está permitido modificar de manera permanente las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito y que, con el acto acusado, se desconocieron los artículos 135 y 136 de dicha codificación, además de las normas constitucionales que establecen la estructura del Estado y las competencias de las distintas autoridades públicas para regular ciertas materias. Lo anterior, como punto de partida formal y plausible al momento de efectuar el análisis que definió el caso en concreto.

Así las cosas, aun cuando pueda considerarse un asunto natamente formal, se torna necesario, para los efectos propios del estudio de los parámetros fijados por la sentencia materia de aclaración, delimitar el problema jurídico a resolver de manera específica, sin que sea necesario entonces efectuar elucubraciones adicionales o elaboradas respecto al análisis de las consideraciones del fallo, como en este caso, fue necesario.

En los anteriores términos, dejo expuesta mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado



SC5780-6-1



GP059-6-1

