

SUSPENSIÓN PROVISIONAL – Del Decreto 0454 de 2009 del D.E.I.P de Barranquilla / ALCALDE – No puede dictar normas de tránsito de carácter permanente que impliquen adiciones o modificaciones al Código Nacional de Tránsito / INMOVILIZACION DE VEHICULOS – Objeto / VEHICULOS INMOVILIZADOS – Para su entrega no se pueden exigir requisitos adicionales a los previstos en el artículo 125 del Código Nacional de Tránsito

Para la Sala, sin duda, el acto acusado desbordó la competencia de los Alcaldes en materia de tránsito, consagrada en el artículo 6º, párrafo 3º, de la Ley 769 de 2002, que prohíbe a estos “*dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito*”. Y ello es así, por cuanto el Código Nacional de Tránsito Terrestre define con claridad el procedimiento para la inmovilización de vehículos en caso de infracción, [...] De lo anterior se infiere que no podía el DISTRITO DE BARRANQUILLA establecer nuevos requisitos que modificaran el Código Nacional de Tránsito, específicamente, obligar a quien pretenda retirar el vehículo inmovilizado a causa de una infracción de tránsito, proceder al pago total de las multas de tránsito o suscribir acuerdos de pago con dicho fin, porque ello no fue previsto por el Legislador. Aún más, de la sanción de inmovilización de que trata la norma en comento [Artículo 125 del Código Nacional de Tránsito], no se desprende la posibilidad del recaudo de multas que buscó implementar la entidad demandada, sino que la finalidad de dicha sanción, como lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil en Concepto del 16 de diciembre de 2003 (Radicado núm. 1545), es la de conminar al conductor a cumplir las normas de tránsito.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 – ARTICULO 6 / LEY 769 DE 2002 – ARTICULO 125 / LEY 769 DE 2002 – ARTICULO 136 / CIRCULAR 1044 DE 2003 MINISTERIO DE TRANSPORTE / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 152

NORMA DEMANDADA: DECRETO 0454 de 2009 (27 de mayo) ALCALDÍA MAYOR DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA (Suspendido)

NOTA DE RELATORIA: Sobre la finalidad de la sanción de inmovilización Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil concepto de 16 de diciembre de 2003, Radicado 1545, CP Susana Montes de Echeverri

NOTA DE RELATORIA: Síntesis del caso: En ejercicio de la acción de nulidad se presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, con el fin de que se declare la nulidad, previa suspensión provisional, del Decreto 0454 de 27 de mayo de 2009, que modificó parcialmente el Decreto 0423 de 2009, y que a su vez consagra como condición para la entrega de vehículos inmovilizados el pago del valor de la multa y que el infractor se encuentre a paz y salvo por todo concepto de multas, contrariando abiertamente el artículo 125 de la Ley 769 de 2002, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”, dado que esta norma contempla la inmovilización del vehículo hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen. El Tribunal suspendió provisionalmente los efectos del Decreto 0454 de 27 de mayo de 2009, decisión confirmada por la Sala.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 08001-23-31-000-2011-00020-01

Actor: JOSÉ ANTONIO NAJERA TORRES

Demandado: DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

Referencia: APELACION AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA** contra la providencia de 25 de marzo de 2011, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico suspendió provisionalmente los efectos del Decreto 0454 de 27 de mayo de 2009, *“por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 0423 de 2009¹ y se toman otras disposiciones”*, expedido por la Alcaldesa Mayor (E) del D.E.I.P. de Barranquilla.

I.- ANTECEDENTES.

1. El ciudadano **JOSÉ ANTONIO NAJERA TORRES**, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad que consagraba el artículo 84 del Decreto 01 de 1984², presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, con el fin de que se declarara la nulidad, previa suspensión provisional, del **Decreto 0454 de 27 de mayo de 2009**, que modificó parcialmente el Decreto 0423 de 2009, el

¹ Por medio del cual se toma una medida en materia de tránsito para el trámite de devoluciones de los vehículos inmovilizados.

² Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

cual a su vez adoptó una medida en materia de tránsito para el trámite de entrega de vehículos inmovilizados en el **DISTRITO DE BARRANQUILLA**.

2. Con la demanda, el actor solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, por violación de los artículos 150, numeral 10, de la Constitución Política; 6º, parágrafo 3º, y 125 de la Ley 769 de 2002; 1º de la Ley 1383 de 2010 y la Circular 1044 de 2003 del Ministerio de Transporte.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante proveído de 25 de marzo de 2011 admitió la demanda y decretó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

Adujo el *a quo* que el Decreto demandado no puede exigir como condición para la entrega de vehículos inmovilizados el pago del valor de la multa y, menos aún, que el infractor se encuentre a paz y salvo por todo concepto de multas, porque ello contraría abiertamente el artículo 125 de la Ley 769 de 2002, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*", dado que esta norma contempla la inmovilización del vehículo **hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen**.

Que, en el mismo sentido, la Administración desconoció lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, que señala el procedimiento para la reducción de la multa; y la Circular 1044 de 2003 del Ministerio de Transporte, sobre la prohibición de condicionar la entrega de vehículos inmovilizados al pago del valor de la misma.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

La entidad demandada impugnó la decisión y aseguró que el Decreto censurado se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 6º, parágrafo 3º, de la Ley 769 de 2002, según el cual los Alcaldes deben expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas. De manera que con el Decreto 0454 de 2009, la Administración Distrital adoptó medidas para ordenar el tránsito vehicular, exigiendo, para la entrega de vehículos inmovilizados, el paz y salvo por concepto de multas de tránsito, según lo dispuesto por el parágrafo del artículo 10 de la citada Ley 769 de 2002, que establece las competencias del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito –SIMIT-.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El acto acusado.

Decreto 0454 de 27 de mayo de 2009.

“ARTÍCULO PRIMERO: Modifíquese el artículo primero del Decreto 0423 de 2009, el cual quedará así: Establecer los siguientes requisitos previos para ordenar la entrega de vehículos inmovilizados por la comisión de infracciones a las normas de tránsito y transporte:

A. El propietario del vehículo o infractor deberá encontrarse a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito con éste organismo.

B. El propietario del vehículo o infractor deberá cumplir con el requisito legal de estar a paz y salvo en el SIMIT por multas anteriores a la que genera la inmovilización del vehículo que se tramita.

PARAGRAFO PRIMERO: En caso que el propietario del vehículo o infractor no se encuentre a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito con éste organismo y manifieste la imposibilidad de cancelar la totalidad de la misma, podrá suscribir un acuerdo de pago en los términos establecidos por la Resolución No. 0006 de 2009.

PARAGRAFO SEGUNDO: Una vez suscrito el acuerdo de pago por el propietario del vehículo o infractor, se tendrá como cumplido el requisito establecido en el literal A del artículo primero del presente decreto.

ARTICULO SEGUNDO: El presente decreto rige a partir de su publicación.

Dado en Barranquilla, a los veintisiete (27) días de mes mayo de 2009.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

ELSA MARGARITA NOGUERA DE LA ESPRIELLA
Alcaldesa Mayor (E) del D.E.I.P. de Barranquilla.”

Las normas superiores que se estiman infringidas.

Ley 769 de 2002. "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones".

“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.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.”

“ARTÍCULO 125. INMOVILIZACIÓN. La inmovilización en los casos a que se refiere este código, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.

PARÁGRAFO 1o. El propietario o administrador del parqueadero autorizado utilizado para este fin, que permita la salida de un vehículo inmovilizado por infracción de las normas de tránsito, sin orden de la

autoridad competente, incurrirá en multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se tratare de parqueadero autorizado no oficial, incurrirá además en suspensión o cancelación de la autorización del patio, parqueadero autorizado de acuerdo con la gravedad de la falta.

En todo caso, el ingreso del vehículo al lugar de inmovilización deberá hacerse previo inventario de los elementos contenidos en él y descripción del estado exterior. Este mismo procedimiento se hará a la salida del vehículo. En caso de diferencias entre el inventario de recibo y el de entrega, el propietario o administrador del parqueadero autorizado incurrirá en multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, adicionalmente, deberá responder por los elementos extraviados, dañados o averiados del vehículo.

PARÁGRAFO 2o. La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito 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.

PARÁGRAFO 3o. En el caso de vehículos de servicio público, cuando no sea posible subsanar la falta por encontrarse el vehículo retenido, la autoridad de tránsito podrá ordenar la entrega al propietario o infractor previa suscripción de un acta en la cual se comprometa a subsanarla en un plazo no mayor a cinco días. Copia del acta se remitirá a la Empresa de Transporte Público a la cual se encuentre afiliado el vehículo.

El incumplimiento del compromiso suscrito por el propietario o infractor dará lugar a una multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del propietario.

PARÁGRAFO 4o. En el caso de inmovilización de vehículos de servicio público, la empresa transportadora responderá como deudor solidario de las obligaciones que se contraigan, entre ellas las derivadas de la prestación del servicio de grúa y parqueaderos.

La inmovilización o retención a que hacen referencia las normas de transporte se regirán por el procedimiento establecido en este artículo.

PARÁGRAFO 5o. Cuando el vehículo no sea llevado a parqueaderos autorizados la inmovilización se hará bajo la responsabilidad del propietario del vehículo o del infractor, para lo cual, el agente de tránsito notificará al propietario o administrador del parqueadero autorizado.

PARÁGRAFO 6o. El propietario del vehículo será el responsable del pago al administrador o al propietario del parqueadero por el tiempo que estuvo inmovilizado el vehículo. Ver los arts. 65, 66 y 67 de la Ley 962 de 2005

PARÁGRAFO 7o. Los parqueaderos autorizados deben ser aprobados por el organismo de tránsito correspondiente en resolución que determinará lo atinente.”

“ARTÍCULO 136. REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN. *Modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, Modificado por el artículo 205 del Decreto 019 de 2012.* Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la orden de comparendo, sin necesidad de otra actuación administrativa. O podrá igualmente cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa al organismo de tránsito y un veinticinco por ciento (25%) al centro integral de atención al cual estará obligado a ir para tomar un curso en la escuela que allí funciona sobre las normas de tránsito. Pero si, por el contrario, la rechaza, el inculpado 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 en este tiempo, la autoridad de tránsito dentro de los diez (10) días siguientes 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 el código.

Los organismos de tránsito podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas. Los recursos generados por el cobro de las contravenciones podrán ser distribuidos entre el organismo de tránsito que ejecuta el recaudo, el organismo de tránsito donde se cometió la infracción y por el tercero particular o público en quien éste delegue el recaudo previo descuento del diez por ciento (10%) que se destinará específicamente por el organismo de tránsito que conoció la infracción para campañas de educación vial y peatonal. El pago de la multa podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

PARÁGRAFO. En los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa.”

“CIRCULAR 1044 DE 2003. (Enero 21)

ASUNTO: INMOVILIZACIÓN DE VEHICULOS

Con el propósito de unificar en todo el territorio nacional, los criterios sobre el procedimiento para inmovilizar los vehículos automotores de acuerdo con lo dispuesto en el Nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre, es necesario fijar los siguientes lineamientos:

(...)

3. Bajo ninguna circunstancia será condición para la entrega de vehículos inmovilizados, el pago del valor de la multa señalada para la infracción.”

Requisitos de procedibilidad de la suspensión provisional.

El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, la flagrante violación de las normas invocadas como infringidas, bien sea que la ostensible violación se manifieste por la simple comparación de la norma con el acto acusado o por la confrontación de documentos públicos allegados y la disposición correspondiente. (Artículo 152).

En el caso concreto, de la lectura del acto acusado y su comparación con la normas invocadas como vulneradas, advierte la Sala que asistió razón al *a quo* al decretar la suspensión provisional de los efectos del **Decreto 0454 de 27 de mayo de 2009**, que modificó parcialmente el Decreto 0423 de 2009, en el cual el Alcalde del **DISTRITO DE BARRANQUILLA** adoptó como medida de tránsito para el trámite de devoluciones de los vehículos inmovilizados, que el infractor se encuentre “*a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito con éste organismo*” y “*cumplir con el requisito legal de estar a paz y salvo en el SIMIT por multas anteriores a la que genera la inmovilización del vehículo que se tramita*”.

Para la Sala, sin duda, el acto acusado desbordó la competencia de los Alcaldes en materia de tránsito, consagrada en el artículo 6º, párrafo 3º, de la Ley 769 de 2002, que prohíbe a estos “*dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito*”.

Y ello es así, por cuanto el Código Nacional de Tránsito Terrestre define con claridad el **procedimiento para la inmovilización de vehículos en caso de infracción**, para lo cual, el artículo 125 del citado Estatuto preceptúa:

“ARTÍCULO 125. INMOVILIZACIÓN. La inmovilización en los casos a que se refiere este código, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.

(...)

PARÁGRAFO 2º. La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito 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. (Resaltado fuera del texto).

De lo anterior se infiere que no podía el **DISTRITO DE BARRANQUILLA** establecer nuevos requisitos que modificaran el Código Nacional de Tránsito, específicamente, obligar a quien pretenda retirar el vehículo inmovilizado a causa de una infracción de tránsito, proceder al pago total de las multas de tránsito o suscribir acuerdos de pago con dicho fin, porque ello no fue previsto por el Legislador.

Aún más, de la sanción de inmovilización de que trata la norma en comento, no se desprende la posibilidad del recaudo de multas que buscó implementar la entidad demandada, sino que la finalidad de dicha sanción, como lo indicó la Sala de Consulta y Servicio Civil en Concepto del 16 de diciembre de 2003 (Radicado núm. 1545), es la de conminar al conductor a cumplir las normas de tránsito³.

³ Dijo así la Sala referida: “Esta es una sanción administrativa que faculta temporalmente a la autoridad administrativa para restringir el derecho de circulación hasta tanto cesen las causas que le dieron origen; puede estar acompañada de sanciones pecuniarias, también de naturaleza administrativa.

En armonía con lo anterior, el Ministerio de Transporte, a través de la Circular 1044 de 21 de enero de 2003, dispuso:

“3. Bajo ninguna circunstancia será condición para la entrega de vehículos inmovilizados, el pago del valor de la multa señalada para la infracción.”

En este orden de ideas, se confirmará el proveído impugnado, 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,

R E S U E L V E:

CONFÍRMASE el proveído impugnado.

En firme la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 12 de noviembre de 2015.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

GUILLERMO VARGAS AYALA

(...) la inmovilización y las multas son sanciones administrativas que tienen como finalidad conminar a la ciudadanía a cumplir las normas de tránsito.”