

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dos (2) de julio de dos mil nueve (2009)

REFERENCIA: 2000-90206 01

DEMANDANTE: EDGAR ANTONIO HERNÁNDEZ PARRADO

AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 1º de marzo de 2005 por el Tribunal Administrativo del Meta que **denegó la pretensión de nulidad** de los actos administrativos de la Contraloría de ese Departamento de 8 de julio y 8 de octubre de 1999 y de 16 de febrero de 2000 que lo declararon fiscalmente responsable, así como el **restablecimiento impetrado**.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El señor Edgar Antonio Hernández Parrado solicitó en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dada su condición de abogado, que **se declare la nulidad** del fallo con responsabilidad fiscal No. 009-99 y las providencias de 8 de octubre de 1999 y de 16 de febrero de 2000 de la Contraloría General del Meta que confirmaron dicho fallo al decidir los recursos de reposición y de apelación que se interpusieron en su contra **y que se ordene a la entidad demandada que repare los daños morales y materiales** que causaron sus decisiones.

Para sustentar las pretensiones expuso los hechos que se resumen así:

a) Desempeñó el cargo de Secretario General del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta entre enero de 1995 y junio de 1996 y por delegación de su Director resolvía solicitudes de exoneración de multas por no revisión tecnomecánica presentadas por los propietarios de vehículos inmovilizados o fuera de circulación.

b) La División de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría del Meta inició indagación preliminar en abril de 1995 en su contra; por auto 057 de 19 de julio de 1996 ordenó apertura de investigación fiscal contra el Director y contra el actor en su condición de Secretario General por la exoneración irregular de multas a propietarios de vehículos inmovilizados que no habían efectuado la revisión tecnomecánica; mediante providencia 009-99 de 8 de julio de 1999 dictó fallo que lo declaró fiscalmente responsable por valor \$ 181.469.960.

c) El fallo se fundó en el artículo 120 del Acuerdo No. 0051 de 1993 del Instituto Nacional del Transporte - **INTRA** -¹, que establece que cuando un vehículo automotor no pueda ser revisado dentro del plazo establecido por imposibilidad física para trasladarlo o por estar inmovilizado por orden de autoridad competente, se podrá evitar la aplicación de la sanción por falta de revisión oportuna prevista en el artículo 190 del Decreto Ley 1344 de 1970 si el propietario presenta justificación de la imposibilidad mediante prueba idónea, **que no exonerará del pago de las sanciones causadas.**

Sostuvo el fallo que *“mal podía...exonerar de multa a los ciudadanos que justificaban la no revisión oportuna con un certificado expedido en diferentes talleres en los que constaba que el vehículo había estado inmovilizado allí desde años anteriores”*

¹ El texto completo del artículo 120 es el siguiente: *“Cuando un vehículo automotor no pueda ser revisado dentro del plazo establecido para hacerlo, debido a imposibilidad física para trasladarlo por encontrarse en condiciones no aptas para operar o por estar inmovilizado por orden de autoridad competente, para efectos de evitar la aplicación de la sanción contemplada en el artículo 190 del Decreto Ley 1344 de 1970 por la no revisión oportuna, su propietario deberá justificar este hecho ante el organismo de tránsito competente mediante prueba idónea según el caso. El escrito de justificación no exonera el pago de las sanciones causadas con antelación a su presentación.”*

d) La providencia de 8 de octubre de 1999 decidió el recurso de reposición contra el fallo de responsabilidad fiscal confirmándolo con el argumento de que artículo 120 del Acuerdo No. 0051 de 1993 del INTRA no autoriza la exoneración de las multas causadas en forma retroactiva porque la justificación de que trata pretende **evitar** la sanción contemplada en el artículo 190 del Decreto 1344 de 1970. Sostuvo que el investigado no puede eludir su responsabilidad por la exoneración de multas invocando la caducidad de la acción administrativa para imponerlas porque los propietarios de vehículos no pidieron su aplicación y los actos administrativos no se refirieron a ella y se fundaron en la causal de justificación prevista en el artículo 120 reseñado.

e) La providencia de 16 de febrero de 2000 del Contralor General del Meta que confirmó el fallo de responsabilidad fiscal apelado señaló que *“si bien ... existe un tiempo de caducidad para iniciar la respectiva acción (6 meses), también es cierto que la misma opera por omisión de la respectiva autoridad para llevar a cabo la audiencia para interrumpirla, lo que genera un daño patrimonial”*, afirmación que, a juicio del actor, es absurda porque al tiempo le endilga responsabilidad **por la acción de exonerar del pago de multas** - conducta por la cual se le adelantó el proceso – y por **omisión al dejar vencer el término de caducidad** sin cobrarlas.

En el acápite de normas violadas y concepto de la violación señaló:

1) Los actos acusados violaron las siguientes normas constitucionales: el artículo 1º que establece como finalidad del Estado la vigencia de un orden justo *“para garantizar el principio de legalidad y debido proceso”* y el artículo 4º ibídem que instituye la supremacía de la Carta sobre el resto del ordenamiento, así como el artículo 230 ibídem que impone integrar las normas jurídicas para darles sentido y eficacia. Lo anterior, porque se fundaron en una norma de menor jerarquía y en forma aislada del resto del ordenamiento.

El artículo 2º superior que establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento de los derechos y deberes

sociales de los particulares y del Estado, porque **le exigían que cobrara a los propietarios de vehículos multas que no estaban obligados a pagar**, lo cual implicaba un abuso de autoridad y la vulneración de los principios de moralidad e imparcialidad previstos en el artículo 109 constitucional.

Agregó que las decisiones cuestionadas constituyen una vía de hecho; están falsamente motivadas por la errada apreciación de las normas en que se fundaron y violaron los principios de legalidad, debido proceso, proporcionalidad y causalidad como fuente de la responsabilidad; fueron expedidas en virtud de inferencias arbitrarias, con extralimitación de funciones y vulneración del principio de buena previsto en el artículo 83 superior.

2) Las decisiones cuestionadas violaron las siguientes normas legales: artículos 1, 2, 41, 42, 74, 79, 1090 y 258 del Código Nacional de Tránsito; 84 del C. C. A., 72 y 77 de la Ley 42 de 1993 y la Ley 153 de 1887.

Para sustentar estas acusaciones manifestó que cuando el artículo 120 del C. N., de T., señala que el *“el escrito de justificación no exonera el pago de las sanciones causadas con antelación a su presentación”* **alude a las sanciones originadas mientras el vehículo circulaba**, esto es, antes de su inmovilización y que ésta interpretación armoniza con la que la Corte Constitucional hizo del artículo 190 ibídem en la sentencia citada, con el artículo 74 ibídem que exige la revisión tecnomecánica anual a *“los vehículos automotores que circulen por las vías públicas o privadas abiertas al público”* y con los artículos 41 y 42 que establecen como **requisito para transitar** la garantía de condiciones mecánicas mínimas, lo cual controla el artículo 79 ibídem con el **certificado de movilización** entendido como el certificado de revisión tecnomecánica (artículo 2 ibídem).

Agregó que como los actos acusados vulneraron las disposiciones comentadas están **falsamente motivados** y fueron expedidos con **desviación de poder** porque le atribuyeron a su conducta una consecuencia dañina que no tiene; en cuanto sostienen que la exoneración del pago de multas causó un detrimento patrimonial por valor de \$ 181.469.960 violan el artículo 258 del Código

Nacional de Tránsito que establece que *“la acción por contravenciones de las normas de tránsito caduca en seis (6) meses, porque en virtud de esta norma los propietarios sólo estaban obligados a pagar seis multas pues las demás no eran exigibles por cuenta de la caducidad.*

Los actos administrativos violaron el derecho al debido proceso (art. 29 C. P.) porque el término máximo de la investigación fiscal se extendió por más de sesenta (60) días previstos en los artículos 72 y 77 de la Ley 42 de 1993.

3) Los actos acusados desconocieron la interpretación del artículo 190 del C. N. de T., hecha por la Corte Constitucional en sentencia de 28 de abril de 1994 por las razones expuestas previamente.

Con fundamento en los mismos hechos y razones solicitó la suspensión provisional de los actos acusados (folios 1 a 11 del cuaderno principal).

1.2. Contestación de la demanda.

La Contraloría Departamental del Meta contestó la demanda por conducto de apoderado oponiéndose a las pretensiones y afirmó que son ciertos los hechos relacionados con el empleo y las funciones que desempeñó el demandante y que contra él se adelantó un proceso de responsabilidad fiscal que culminó con las decisiones cuya nulidad pretende. Sostuvo que el sentido que éste le atribuye a las disposiciones del Código Nacional de Tránsito que citó como violadas resulta de una apreciación subjetiva y que los apartes de los actos acusados transcritos en la demanda fueron sacados de su contexto.

Afirmó que el procedimiento seguido contra el actor se ajustó a lo dispuesto en la ley y que los actos acusados no tienen vicio alguno porque fueron expedidos por la Contraloría en ejercicio de la **competencia** que le atribuyen los artículos 267-5 de la Constitución y 272 inciso quinto ibídem, reglamentada por las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000. Agregó que fueron expedidos con respeto a las **formas** y con fundamento en las pruebas allegadas a la actuación.

Manifestó que, según los artículos 190 del Código Nacional de Tránsito y 1, 120 y 123 del Acuerdo No. 0051 de 1993 del INTRA, los propietarios de vehículos **únicamente** pueden exonerarse de la revisión tecnomecánica y de las sanciones previstas por efectuarla oportunamente **cuando justifiquen** la imposibilidad de practicarla **antes de que venza el plazo señalado para ello**, pero que la justificación no cubre las vigencias anteriores. Agregó que la Contraloría se fundó en la pruebas allegadas al expediente y aplicó las normas jurídicas pertinentes sin atender condiciones subjetivas o interés personal alguno por lo que no hubo falsa motivación ni desviación de sus atribuciones (fs. 95 a 101 del cuaderno No. 2).

1.3. Actuación procesal.

El tribunal admitió la demanda y por auto de 19 de septiembre de 2000 negó la suspensión provisional impetrada (fs. 80 a 85 del cuaderno principal) que se notificó por estado (f. 85 ibídem) y personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 91 del cuaderno No. 2) y al Contralor Departamental del Meta (f.92 ibídem). Fijó el proceso en lista por el término de ley (f. 93 ibídem) y por auto de 24 de mayo de 2000 lo abrió a pruebas (fs. 99 a 101 del cuaderno principal); por auto de 28 de agosto de 2003 ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (f. 113 ibídem).

1.4. Alegatos de conclusión

El demandante presentó oportunamente alegato en el que reiteró, en lo sustancial, los hechos y razones en que fundó la demanda y agregó: **a)** El 8 de julio de 1999 cuando se expidió el fallo cuestionado, la acción fiscal con que contaba la demandada había prescrito porque ella es de tres años contados a partir de la ocurrencia de las conductas que generaron el daño patrimonial y en este caso las conductas investigadas ocurrieron entre enero y diciembre de 1995 y el fallo se dictó en julio de 1998; **b)** El acto acusado es nulo porque fue expedido por funcionario distinto del Contralor General, único funcionario competente para declarar la responsabilidad fiscal de acuerdo con los artículos 268-1-2-5 y 272 constitucionales.

1.5. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

1.6. La sentencia apelada.

Es la proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 1º de marzo de 2005 que denegó las súplicas de la demanda con fundamento en los argumentos que se resumen así:

Señaló que el artículo 190 del antiguo Código Nacional de Tránsito ordenaba sancionar al propietario del vehículo cuando no efectuaba la revisión en los períodos legalmente establecidos y que el artículo 120 del Acuerdo 0051 de 1993 del INTRA era una disposición reglamentaria que para aplicar en forma equitativa la regla general estableció una excepción, exonerando a los propietarios de automotores inmovilizados del deber de efectuar la revisión y de pagar las multas por no practicarla.

No obstante, la disposición reglamentaria producía efectos hacia el futuro y no de manera retroactiva como la aplicó el empleado fiscalizado. Por ello, sólo se justificaban las solicitudes de exoneración de multas por falta de revisión tecnomecánica presentadas antes de que se venciera el término para hacerla pero no las relacionadas con la falta revisión durante periodos vencidos.

Negó prosperidad al cargo según el cual la acción sancionatoria a cargo de las autoridades de tránsito había caducado y el actor no podía ser fiscalmente responsable por la exoneración de obligaciones extinguidas. Para sustentar esta decisión afirmó que el actor no fue declarado fiscalmente responsable por haber fundado la exoneración en la extinción de las obligaciones y que por ello no puede proponerla en este proceso para lograr su exculpación.

1.7. El recurso de apelación

Dentro de la oportunidad legal el demandante apeló el fallo de primera instancia.

Afirmó que el a quo interpretó erradamente el artículo 190 del Código Nacional de Tránsito (Decreto Ley 1344 de 1970) en el sentido de que se aplicaba a todos los propietarios de vehículos que no practicaran la revisión tecnomecánica aunque éstos estuvieran inmovilizados.

A su juicio, si las normas del código **regulaban la circulación** de las personas, animales y vehículos **sobre la vía pública** (artículo 1º ibídem) entonces el artículo 74 ibídem **no obligaba a efectuar la revisión tecnomecánica a todos los vehículos sino a los que circulaban**, interpretación que, en su opinión, tiene respaldo en la sentencia de la Corte Constitucional de 28 de abril de 1994 que estableció que dicho código pretende crear las condiciones para que los vehículos circularan en condiciones de seguridad para salud y la vida de las personas y la preservación del medio ambiente. De allí que a los vehículos inmovilizados en talleres y parqueaderos que no constituyen peligro para los bienes señalados no se les puede aplicar la ley de tránsito.

Aseveró que el INTRA expidió el Acuerdo 0051 de 1993 en ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuyó el artículo 1º literal a) del Decreto Ley 1147 de 1971 y que dicho acuerdo sólo regulaba las sanciones por la falta de revisión tecnomecánica de vehículos que **circulaban**.

Manifestó, por otra parte, que el artículo 120 ibídem, en cuanto señala que *“el escrito de justificación no exonera el pago de las sanciones causadas con antelación a su presentación”* se expidió para **regir los hechos ocurridos durante la vigencia del Código de Tránsito** cuyas normas reglamenta, pues considerar que sólo rige los hechos posteriores a la expedición del Acuerdo implica atribuirle al INTRA una potestad legislativa que nunca tuvo. Hizo un recuento acerca de los propósitos de la revisión tecnomecánica.

Insistió en que los actos acusados deben declararse nulos por violación del artículo 258 del Código Nacional de Tránsito vigente para la época de los

hechos que establecía que las acciones sancionatorias caducaban en seis meses. Afirmó que las únicas multas que el Instituto de Tránsito y Transporte del Meta podía exigir eran las causadas en los últimos seis meses y que las demás se habían extinguido por cuenta de la caducidad, por lo que los actos administrativos acusados no podían hacerlo responsable fiscalmente por exonerar de su pago a los propietarios de vehículos (fs. 150 a 156 del cuaderno principal y 6 a 13 del cuaderno No. 3).

1.8. Alegatos de conclusión en segunda instancia.

Las partes no presentaron alegatos.

1.9. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia.

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. Los actos acusados.

Los actos acusados obran en copias auténticas a folios 57 a 79 del cuaderno principal. A continuación se describe brevemente su contenido.

a) La Dirección General de la Contraloría Departamental del Meta profirió el fallo 009-99 dentro del juicio fiscal radicado con el No. 5096 adelantado contra el Director Instituto de Tránsito y Transporte del Meta y el demandado en su condición de Secretario General de la misma entidad; contra éste último por las siguientes razones: *“...Según el informe de auditoría se verificaron las resoluciones de exoneración de multas (vigencia fiscal 1995) (...) se estableció que (...) de febrero a diciembre el señor Secretario General del Instituto (...) exoneró multas por valor de \$ 181.469.960 según delegación (...)”*. Al primero lo declaró fiscalmente responsable por valor de \$ 15.443.900 y al demandado

por \$ 181.469.960; declaró que el daño al patrimonio del Instituto mencionado fue de \$ 196.913.860 y ordenó que una vez en firme la providencia se remitiera a la oficina de cobro coactivo. **b)** Por auto de 8 de octubre de 1999 la Dirección de Control Fiscal de la entidad demandada decidió el recurso de reposición contra el fallo descrito en el numeral anterior, confirmándolo. **c)** El Contralor Departamental del Meta confirmó igualmente el fallo apelado cuando decidió el recurso de apelación que se interpuso en su contra.

En los actos descritos se estudió, además de la exoneración de las multas por parte del funcionario investigado, el argumento de éste según el cual no era responsable patrimonialmente por la exoneración de multas causadas con seis meses de antelación porque en ese término la obligación de pagarlas se había extinguido por la caducidad de la acción con que contaba el Estado para imponerla que, de acuerdo con el artículo 258 del Código Nacional de Tránsito, era de seis meses. A dicho argumento se respondió que en el evento de que fuera cierta la caducidad de la acción ello ocurrió por omisión del investigado quien estaba obligado a ejercerla y en tal caso también era responsable fiscalmente por el valor de las multas que no impuso.

2.2. Cargos de la demanda que son materia del recurso de apelación.

El apelante formuló varias acusaciones en la demanda; sin embargo, **en el recurso de apelación sólo insiste en la configuración de dos** que el a quo denegó y a cuyo estudio se circunscribirá la Sala: **a)** Los actos acusados contienen una equivocada interpretación del artículo 120 del Acuerdo 0051 del INTRA que regulaba la exoneración en el pago de multas a los propietarios de vehículos que no practicaron oportunamente la revisión tecnicomecánica y **b)** Los actos acusados, en cuanto lo declararon fiscalmente responsable por expedir actos de exoneración del pago de multas causadas con más de seis meses de antelación, violaron el artículo 258 ibídem que establecía en seis meses el término de caducidad de las acciones de las autoridades de tránsito para imponer multas, porque si la obligación de pagarlas se había extinguido

entonces los actos de exoneración no produjeron daño al patrimonio del Estado.

2.3. Estudio de fondo de los cargos.

2.3.1. Violación del artículo 120 de la Resolución 0051 de 1993 del Instituto Nacional de Tránsito – INTRA.

Sostuvo el actor que la Contraloría Departamental del Meta sustentó los actos acusados en la presunta violación del 120 de la Resolución 0051 de 1993 del INTRA que establece que el propietario de un vehículo automotor que no pueda ser revisado dentro del plazo establecido por imposibilidad física para trasladarlo o por estar inmovilizado por orden de autoridad competente, **podrá evitar la sanción por falta de revisión oportuna prevista en el artículo 190 del Decreto Ley 1344 de 1970 si el propietario la justifica mediante prueba idónea, que no exonerará del pago de las sanciones causadas.**

La Contraloría interpretó la norma comentada en el sentido de que ella **sólo autorizaba exonerar** del deber de practicar la revisión tecnomecánica y de pagar la multa por incumplimiento de ese deber **cuando la justificación se presentara antes del vencimiento del plazo señalado para la revisión.**

El apelante considera que esa interpretación, que además acogió el a quo, es equivocada y que la correcta es aquella según la cual la disposición comentada autoriza la exoneración con la sola demostración de que el vehículo estaba inmovilizado **aunque la solicitud y la justificación se presenten después de vencido el plazo establecido para la revisión.**

Sea lo primero puntualizar que la Contraloría demandada encontró probado que el actor exoneró del pago de las multas a propietarios de vehículos que no habían practicado la revisión tecnomecánica durante varios meses y aún años y solicitaron la exoneración acompañando certificados de talleres en que constaba que durante ese tiempo los vehículos habían estado fuera de

circulación. Estos hechos no son materia de discusión por el apelante y por ello la Sala no estudiará las pruebas referidos a ellos.

Conviene igualmente puntualizar que los actos acusados consideraron que el actor violó el artículo 120 de la Resolución 0051 de 1993 del INTRA y que interpretó dicha norma en los términos que señala el apelante; para constatarlo basta leer desprevenidamente los actos acusados, cuyas copias auténticas obran a folios 57 a 78 del cuaderno principal.

Hechas las precisiones anteriores se establecerá el sentido y alcance del artículo 120 de la Resolución 0051 de 1993 del INTRA en el contexto de las normas que regulaban la revisión tecnicomecánica, cuyos textos se transcriben más adelante.

2.3.1.1. Sentido y alcance de las normas sobre sanciones por la falta de revisión tecnicomecánica, vigentes en la época de los hechos.

*“Artículo 40 del Decreto Ley 1344 de 1970. Modificado por el Decreto Nacional 2591 de 1990. **Para poder transitar dentro del territorio nacional, los vehículos (...) deberán encontrarse en las condiciones mecánicas y de comodidad y seguridad consagradas en este Código, provistos de órganos de mando de fácil y seguro accionar, y con dispositivo de dirección que garantice la fácil y segura maniobrabilidad del vehículo.**“*

*Artículo 74 del Decreto Ley 1344 de 1970. Modificado por el artículo 61 del Decreto 1809 de 6 de agosto de 1990. **Los vehículos automotores que circulen por las vías públicas o privadas abiertas al público, deberán someterse anualmente a revisión tecnicomecánica con el fin de verificar por lo menos: su estado general, el correcto funcionamiento de los sistemas de frenos (capacidad de frenado), dirección, luces, suspensión, dispositivo acústico, emanación de gases y de los instrumentos de control y seguridad (...)**“(Negrillas y subrayas de la Sala.)*

Las normas transcritas imponían a los propietarios de los vehículos automotores el deber de someterse anualmente a una revisión tecnicomecánica con el declarado propósito de garantizar la seguridad de las personas y las cosas que eventualmente pudieran resultar afectadas por defectos de carácter técnico o mecánico del vehículo.

Las normas comentadas no se aplicaban únicamente **a los vehículos automotores que efectivamente circularan**, como pretende el apelante con apoyo en el artículo 1º del Código Nacional de Tránsito establece que su objeto es la regulación de “la circulación” de *peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos...* y de fallos de la Corte Constitucional que establecen como fines del Código los de garantizar que la circulación de vehículos y personas no vulnere la seguridad de las personas y las cosas y la protección del ambiente.

Dichos fallos no pueden ser entendidos en el sentido de que cuando los vehículos dejan de circular porque sufren daños o por liberalidad de sus dueños entonces desaparecen todas las obligaciones que la ley de tránsito les asigna a éstos, porque ello conduciría, por ejemplo, a que pudieran eludir el deber de efectuar la revisión técnicomecánica guardando en talleres o parqueaderos sus vehículos en la época destinada al efecto, aumentando el riesgo de accidentalidad cuando reinicien la circulación, en clara contradicción con los fines del estatuto de tránsito terrestre.

Además, la interpretación que propone el apelante no se ajusta a la verdad pues **el Código regulaba tanto condiciones previas, como concomitantes y posteriores al acto de circulación** de personas y vehículos. Así, cuando el artículo 40 transcrito establece que *“para poder transitar”* los vehículos deben encontrarse en las condiciones mecánicas y de comodidad y seguridad consagradas en el Código, **establece una condición de los vehículos previa a la circulación**; los artículos 68 ibídem sobre formas de utilización de los carriles y 69 ibídem sobre retroceso en las vías públicas **regulan el comportamiento de los conductores durante el acto de circulación** de los vehículos y las disposiciones sobre sanciones a aplicar a quienes violen las reglas de circulación aluden a **actuaciones de las autoridades posteriores a dicha circulación**.

El estudio conjunto de los artículos 40 y 74 transcritos evidencia que su propósito era establecer **un deber general de todo propietario** de vehículo de practicarle una revisión técnicomecánica como **garantía previa** de que estaría

en condiciones óptimas y ofrecería seguridad **cuando fuera a circular**. Deber cuyo incumplimiento estaba sujeto a la sanción prevista en el artículo 190 *ibídem* en los siguientes términos:

“Artículo 190. Modificado por el artículo 66 del Decreto 1809 de 6 de agosto de 1990: Será sancionado con multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos por cada mes o fracción de mes el propietario de un vehículo automotor **que no efectúe la revisión tecnomecánica de su vehículo en los períodos establecidos por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.**”

El INTRA reglamentó el artículo transcrito mediante Acuerdo 51 de 1993, en ejercicio de las facultades que le otorgó el Decreto Ley 1809 de 1990.² El artículo 120 del Acuerdo era del siguiente tenor:

“Artículo 120.- Cuando un vehículo automotor **no pueda** ser revisado **dentro del plazo** establecido para hacerlo, debido a imposibilidad física para trasladarlo o por encontrarse en condiciones no aptas para operar o por estar inmovilizado por orden de autoridad competente, para efectos **de evitar** la aplicación de la sanción contemplada en el artículo 190 del Decreto 1344 de 1970 por la no revisión oportuna, su propietario deberá justificar este hecho ante el organismo de tránsito competente, mediante prueba idónea, según el caso. **El escrito de justificación no exonera el pago de las sanciones causadas con antelación a su presentación.**”(Negrillas fuera del texto)

La norma transcrita reglamentó el artículo 190 del Código Nacional de Tránsito y en principio, no podía ir más allá de la norma reglamentada; no obstante, contiene una excepción al deber de efectuar la revisión tecnomecánica y una causal de exoneración de sanción que no figuran **expresamente** en ella. Sin embargo, cabe considerar razonablemente que dichas excepciones están **implícitas** en la disposición reglamentada en tanto asume que ella debe aplicarse a los propietarios de vehículos que están en condiciones materiales y jurídicas de cumplir su deber y que, contrario sensu, no debe aplicarse a quienes les resulte imposible material o jurídicamente cumplirla.

En todo caso las excepciones señaladas están sujetas a las siguientes condiciones: **a)** que el vehículo **“no pueda”** ser revisado **dentro del plazo**

² El artículo 227 del Decreto Ley 1809 de 1990 señaló las sanciones por faltas al Código Nacional de Tránsito Terrestre y en el párrafo primero señaló que el INTRA “reglamentará el procedimiento para la aplicación y ejecución de las sanciones aquí establecidas”.

establecido por imposibilidad física para trasladarlo o encontrarse en condiciones no aptas para operar o por estar inmovilizado por orden de autoridad competente y **b)** que su propietario lo justifique ante el organismo de tránsito competente mediante prueba idónea.

El tiempo verbal utilizado en la expresión “**no pueda**” indica que el propietario debe presentar la justificación **antes del vencimiento del plazo para la revisión** pues si pudiera hacerlo después hubiera dicho “**no pudo**” revisarlo o “**no hubiera podido**” revisarlo.

La interpretación anterior tiene unidad de sentido con el aparte final del artículo 120 en cuanto señala en forma clara y expresa que “*el escrito de justificación no exonera el pago de las sanciones **causadas con antelación a su presentación***”, expresión que revela que el propósito de la justificación es **impedir que en el futuro se cause una multa, no condonar la obligación de pagar una que se causó en el pasado.**

En efecto, las multas se causan por el vencimiento del plazo para practicar la revisión tecnomecánica del vehículo sin que el propietario haya justificado previamente la imposibilidad material o jurídica de efectuarla; el propietario puede exonerarse del pago de las multas impidiendo que se causen, esto es, justificando la imposibilidad de efectuar la revisión antes del vencimiento del plazo señalado.

El apelante no desvirtuó el fundamento normativo de los actos acusados según el cual el demandante no podía exonerar del pago de multas a quienes no hubieran justificado la imposibilidad material o jurídica de practicar la revisión tecnomecánica **antes del vencimiento del plazo legal** previsto para ello. En consecuencia, el cargo en estudio no prospera.

2.3.2. Segundo cargo: Los actos acusados, en cuanto declararon que el actor era responsable de un detrimento patrimonial del Estado en cuantía de \$ 181.469.960 por haber exonerado del pago de multas a los propietarios de vehículos que no practicaron oportunamente la revisión tecnomecánica, **violaron el artículo 258 del Código Nacional de Tránsito** que establecía que “*la acción por contravenciones de las*

normas de tránsito caduca en seis (6) meses”. Lo anterior, porque las multas causadas en los últimos seis meses no eran exigibles en vista de que la acción de la administración había caducado.

El artículo 258 mencionado era del siguiente tenor literal:

Caducidad. *La acción o contravención de las normas de tránsito caduca a los seis (6) meses, contados a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella y se interrumpe con la celebración efectiva de la audiencia. El no cumplimiento por parte del funcionario con este término será causal de mala conducta.*

La Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación sostuvo en concepto de 13 de noviembre de 2007 que *“la caducidad establecida en el artículo 258 del Código Nacional de Tránsito **es aplicable a la contravención tipificada en el artículo 190 del mismo**, referente al incumplimiento de la obligación de efectuar la revisión tecnicomecánica anual”* y que ella *“**debe contarse a partir del día inmediatamente siguiente al vencimiento del plazo legal** establecido para efectuar la revisión”*.

Al examinar el fallo de 8 de julio de 1999 que declaró la responsabilidad fiscal del actor, la providencia de 9 de octubre de 1999 que decidió el recurso de reposición interpuesto en su contra y la de 16 de febrero de 2000 que decidió el recurso de apelación, se constató que al actor se le encontró responsable **1)** de la violación del artículo 120 del Acuerdo 51 de 1993 del INTRA por haber exonerado del pago de multas a los propietarios de vehículos que no practicaron oportunamente la revisión tecnicomecánica; **2)** de **haber permitido la caducidad de las acciones para sancionar con multas a** los propietarios que no practicaron oportunamente la revisión comentada. El siguiente pasaje de la última de las providencias mencionadas ilustra la forma en que la Contraloría demandada se refirió a la presunta caducidad de las acciones:

“Este Despacho considera también que, si bien es cierto que en estos eventos existe un tiempo de caducidad para iniciar la respectiva acción (6 meses), también es cierto que la misma opera por omisión de la respectiva autoridad para llevar a cabo la audiencia para interrumpirla, lo que genera un daño patrimonial al Instituto de Tránsito y Transporte del Meta, ya que por el no recaudo de estos dineros se dejaron de realizar o mejorar los programas en que deben invertirse en esos recursos.

*Ahora bien, si ya había caducado el término para iniciar la acción entonces porqué en lugar de decretarla mediante una resolución debidamente motivada, aún más si existía un proceso contravencional, sólo procedieron a realizar actos administrativos exonerando a propietarios de vehículos por multas acumuladas justificando dicha exoneración en la no movilización de un vehículo por encontrarse en un taller. Cabe anotar también que el artículo 6 de la Constitución Nacional establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la ley y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; y en este caso **se presentó omisión por no cobrar las respectivas multas y por ello el ad quem mantendrá la decisión del a quo.***

En vista de las imputaciones que se le hicieron el demandante, éste **debió demostrar** dos cosas para desvirtuar su responsabilidad fiscal: **1) que podía exonerar legalmente a los propietarios de vehículos del pago de multas causadas por la falta de revisión tecnicomecánica en los plazos previstos para ello, lo que no hizo, tal como quedó demostrado en el acápite anterior, y 2) que no dio lugar, mediante su omisión, a la caducidad de las acciones** y que realizó las audiencias para la imposición de las multas que suspendían el término de dicha caducidad, lo que **no alegó y menos aún probó** en el expediente administrativo y tampoco en el presente proceso.

En efecto, al proceso **no se alegó prueba alguna de que el actor hubiera celebrado audiencia pública que interrumpiera el término de la caducidad para la imposición de las multas cuya exoneración se le imputó** v.gr., mediante inspección a los libros o archivos en donde constan los citatorios a audiencias, las actas de las audiencias mismas o los oficios librados por la entidad que debía realizarlas; mediante declaraciones de los presuntamente obligados a pagar las multas u otros medios de prueba.

Luego, el actor no cumplió con la carga de probar los hechos que le favorecen, impuesta por el artículo 177 del C. de P. C., lo que le resta toda eficacia a sus argumentos.

Pero además, al pretender que se le exonere de responsabilidad fiscal por el valor de las multas que no impuso alegando que ellas se habían extinguido por la caducidad de la acción el apelante **confirma los hechos que sirvieron de fundamento a los actos acusados.**

Hay un punto que el actor resaltó en la demanda, en los alegatos de conclusión e incluso en la sustentación del recurso en estudio y es el de la aparente contradicción entre los dos motivos por los cuales se le declaró responsable fiscalmente porque la exoneración de multas **supone que ellas eran exigibles en el momento de la exoneración** y la omisión en el ejercicio de la acción para imponerlas que dio lugar a la caducidad **parte de la base de que no eran exigibles en el momento de la exoneración.**

No obstante, para obtener la nulidad de los actos acusados al actor no le bastaba con señalar la falta de técnica en la imputación de las conductas que dieron lugar a la declaración de su responsabilidad fiscal pues debió desvirtuar sus fundamentos fácticos y jurídicos y, como está demostrado, no los desvirtuó.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. CONFÍRMASE la sentencia apelada por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

Segundo. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de dos (2) de julio de dos mil nueve (2009).

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO