



**Ministerio de Transporte**  
República de Colombia

MT-1350-2 – **7396 del 03 de marzo de 2005**

Bogotá D. C.

Señor

**AREDOLKI KAVERNAS NELSON KUEVAS MARTÍNEZ**

Carrera 13 A No. 20 – 45 Apto. 501

Tel. 2436498 – 315-7643217

Bogotá D.C.

ASUNTO: Favorabilidad en sanciones administrativas y prescripción.

## **1. MARCO NORMATIVO**

### **1.1. Normas Constitucionales**

La carta política en su artículo 4º señala que es deber de los Nacionales y Extranjeros en Colombia acatar la constitución y las leyes, respetar y obedecer a las autoridades; así mismo, en el artículo 29 establece el debido proceso el cual aplica a toda clase de actuación de carácter judicial y administrativo; en materia penal la ley permisiva o favorable aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable; los artículos 189, 334 y 365 facultan al Presidente de la República como Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa para ejercer de acuerdo con la ley, la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, así mismo, le corresponde ejercer la Dirección General de la Economía y determina en cabeza del Estado la potestad de Regular, Controlar y Vigilar dichos servicios.

### **Normas Legales**

En desarrollo de la normatividad constitucional, se expidieron las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002.

La intervención estatal en materia de servicios públicos fue entendida por el constituyente de 1991, como necesaria para lograr los objetivos propuestos con su apertura, como contrapartida esencial de la libre competencia en su prestación que la constitución le imprimió. En desarrollo del criterio constitucional, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 ordenaron la intervención económica del Estado en la prestación del servicio público de transporte, entendido como actividad económica abierta a la libre

iniciativa privada, pero en razón de la naturaleza del servicio y de la satisfacción del interés público que constituye su objeto, sujeta a la intervención estatal.

## 1.2. Potestad Sancionadora del Estado

Es importante resaltar la distinción existente entre la potestad sancionadora administrativa, de la facultad sancionatoria penal; en efecto, el carácter eminentemente preventivo de la primera por oposición a la naturaleza esencialmente correctiva de la segunda. En otras palabras la potestad administrativa sancionatoria constituye un instrumento de protección del ordenamiento jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a los particulares el acatamiento, inclusive, por medios punitivos de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus propios cometidos.

De acuerdo con el concepto emitido por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil radicación No. 1454, Consejero Ponente: Susana Montes de Echeverri, fecha 16 de octubre de 2002, se tiene lo siguiente:

“...Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Con esta ley se completó el cuadro normativo al cual se refirió la ley 105 de 1993 en su artículo 10. Sin embargo, por su contenido específico relacionado con el tránsito...”

Con todo, resulta importante señalar que su artículo 7, siguiendo los lineamientos de las leyes 105 y 336, dispuso:

“Cumplimiento del régimen normativo: Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.

“Las autoridades de tránsito podrán delegar en entidades privadas el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas. (...).

Se ocupa esta ley de señalar las conductas que pueden dar lugar a medidas de sanción en relación con la violación de las normas de tránsito y en el Título IV regula todo lo referente a sanciones y procedimientos, cuyo capítulo I se ocupa de las sanciones, el 2º sobre las sanciones por incumplimiento de las normas, el 3º hace relación a la competencia, el 4º a la actuación en caso de imposición de comparendo al conductor para el transporte público, el 5º se refiere a los recursos procedentes por la vía gubernativa, el VI al procedimiento en los casos de infracciones penales, el VIII a la actuación en caso de embriaguez, el IX a las sanciones especiales el X a la ejecución de las sanciones, el XI a la caducidad de las sanciones de tránsito, y el XIII se refiere a la aplicación de otros códigos y disposiciones finales.

Así mismo la Sala de Consulta y Servicio Civil responde a las inquietudes planteadas en los siguientes términos:

“1. El principio de favorabilidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional, debe aplicarse, como regla general, en los procesos disciplinarios y administrativos adelantados por las autoridades administrativas, salvo en aquellas materias que por su especial naturaleza no resulten compatibles con él, como es el caso, por ejemplo, de las disposiciones en que se decide sobre sanciones a imponerse por violación de las disposiciones sobre política económica”.

“5. El principio de favorabilidad en los procesos administrativos sancionatorios en los cuales es aplicable, al igual que en materia penal estrictamente, conlleva la disminución de la pena o sanción para quienes habiendo sido juzgados bajo la vigencia de las normas anteriores (cosa decidida administrativa) no hayan cumplido la correspondiente sanción cuando ocurra el cambio de legislación y ésta les sea más favorable. Por ende, deberá dictarse una nueva providencia en la cual se ajuste la sanción a las normas más favorables de la nueva normatividad”.

De otro lado, mediante sentencia C-799 del 16 de septiembre de 2003, la Corte Constitucional declaró “INEXEQUIBLE la expresión “En todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no ha sido debidamente cancelada” contenida en el artículo 140 de la Ley 769 de 2002”, con base en las siguientes consideraciones:

“Resulta entonces que las medidas a que se refiere la norma acusada – inmovilización del vehículo o suspensión (o retención) de la licencia de conducción- se imponen de manera general como sanción administrativa de tipo correccional por la comisión de infracciones. De ahí que tanto el demandante como la vista fiscal señalen que lo que el legislador hace en la norma acusada es sancionar la mora en el pago de la multa y no la infracción a las normas de tránsito en sí misma considerada, y que estimen, con base en ello, que las medidas así impuestas afectan innecesaria y desproporcionadamente los derechos de los conductores y propietarios de vehículos, pues para lograr el pago efectivo de multas las autoridades cuentan con facultades de ejecución coactiva que resultan suficientes”.

Ahora bien, teniendo en cuenta los presupuestos establecidos en las disposiciones legales y en la decisiones de las citadas corporaciones, este despacho procede a absolver los interrogantes planteados en el escrito de consulta así:

1.- El principio de favorabilidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia aplica en los procesos disciplinarios y administrativos adelantados por las autoridades de tránsito, toda vez que no existe disposición especial de tránsito que lo prohíba. Por lo tanto, las sanciones de tránsito previstas en el Código de tránsito anterior – Decreto Ley 1344 de 1970, que resulten más gravosas al investigado pueden ser aplicadas las disposiciones del nuevo código – Ley 769 de 2002, bien a solicitud de parte o de oficio por la entidad juzgadora competente.

2 y 3.- Manifiesta en su escrito que la Secretaría de tránsito y Transporte de Bogotá desde 1998 expidió actos administrativos en los que simultáneamente declaraba contraventor al investigado y a su vez en el mismo ordenaba la suspensión de la licencia de conducción y para lo cual anexa decisión de la inspección sexta, su artículo primero impone la sanción de multa y a renglón seguido en el artículo 2º ordena la suspensión y retención de la licencia de conducción, si pasados los 20 días de la decisión no se ha cancelado la sanción impuesta.

Para absolver la inquietud que formula en este punto, debemos precisar que la declaratoria de contraventor y sanción es un acto separable de la suspensión y retención de la licencia de conducción, pues para que se configure la segunda medida se debió dejar transcurrir los 20 días que habla el artículo 257 del Código Nacional de Tránsito anterior, toda vez, que no se puede decidir sobre un hecho futuro e incierto.

Respecto del interrogante que formula sobre la prescripción de los actos a que se refiere este numeral, efectivamente debemos tener en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional a través de las sentencias C-799 /03, 021/04, C-017/04, mediante los cuales se declaró inexequibles la parte final del artículo 140 de la Ley 769 de 2002, que consagraba la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados 30 días de la imposición de la multa esta no había sido debidamente cancelada. En efecto al desaparecer la medida de la retención el citado documento público, deberá tenerse en cuenta lo señalado en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, que señala que prescribirá en 3 años los actos administrativos que impone las sanciones de tránsito y se interrumpe con la presentación de la demanda.

Como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de la parte pertinente del artículo 140 del C.N.T.T. vigente y al no poderse retener la licencia de conducción como consecuencia de la no cancelación de la multa por infracciones de tránsito, es claro para este despacho que en la actualidad la prescripción de la acción del cobro coactivo se genera si transcurridos 3 años contados a partir de la firmeza del acto sancionatorio no se notificó la respectiva demanda y este término solamente se interrumpe con su presentación. Lo anterior para indicar que los actos administrativos a que se refiere la consulta (expedidos por la Secretaría de Tránsito de Bogotá desde 1998) los sancionados podrían solicitar la prescripción si se dan los presupuestos del artículo 159 de la Ley 769 de 2002 o del artículo 262 del Decreto 1344 de 1970, a voluntad del prescribiente.

4.- Solicita a este Ministerio que se indique si el hecho que la Secretaría de Tránsito haya ordenado la suspensión de la licencia de conducción que es una sanción de mora, ese accionar interrumpe la prescripción y si inclusive alcanza afectar la pérdida de la fuerza ejecutoria del artículo 66 No. 3 del C.C.A. Sobre el particular le manifestamos que a raíz de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 140 del C.N.T.T, no se puede entender en la actualidad que la suspensión o retención del documento aludido interrumpa la prescripción o la pérdida de la fuerza ejecutoria, toda vez que como ya se indicó esta se interrumpe con la presentación de la demanda coactiva dentro de los 3 años señalados en el artículo 159 del Nuevo código Nacional de Tránsito o dentro de los 5 años conforme al artículo 262 del Decreto 1344 de 1970 y para el efecto pertinente deberá tenerse en cuenta lo previsto en la siguiente disposición:

La Ley 153 de 1887 en el artículo 41 Establece:

“La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiese empezado a regir”.

5.- Finalmente queremos manifestar que el presente concepto modifica el oficio MT- 1300-2-20402 del 9 de julio de 2003, dirigido al Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., toda vez que con posterioridad a su expedición la Corte Constitucional mediante sentencias C- 788 de 2003, C-021 de 2004 y C-017 de 2004, declaró parcialmente inexequible el

artículo 140 C.N.T.T, de tal forma que las autoridades de tránsito deberán atender el marco normativo actualmente vigente y adoptar los correctivos a que hubiere lugar, respecto de las sanciones e investigaciones que se hubiesen adelantado con base en el precitado concepto.

Para los efectos pertinentes enviaremos copia del presente concepto a los doctores Carlos Eduardo Mendoza, Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C y Jairo Sánchez Subsecretario Jurídico de esa secretaria.

Atentamente,

**LEONARDO ÁLVAREZ CASALLAS**

Jefe de Oficina Asesora de Jurídica

C.C. Dr. Carlos Eduardo Mendoza – Secretario de Tránsito y Transporte –  
Dr. Jairo Sánchez – Subsecretario Jurídico - Carrera 28ª 17ª – 20 Bogotá D.C.