



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., 02 octubre de 2018

**Expediente:** 11001 03 24 000 2017 00092 00

**Demandante:** Melkis Kammerer Kammerer

**Demandado:** Ministerio de Transporte

**Referencia:** Si procede la suspensión provisional de la palabra “podrá” contenida en una norma expedida por el Ministerio de Transporte que facultó a la autoridad de tránsito para inmovilizar de forma preventiva un vehículo sin llevarlo a patios oficiales, en el evento en que su conductor haya incurrido en una infracción que de acuerdo con lo previsto en el Código Nacional de Tránsito suponga que el vehículo no puede transitar, hasta tanto se subsane la causa que dio origen a la inmovilización y por un término máximo de 60 minutos, si las normas superiores que regulan las sanciones de inmovilización y retención no previeron dicha facultad dispositiva a favor de la autoridad de tránsito.

**I. La solicitud de suspensión provisional**

- 1.1. En cuaderno separado de la demanda, el señor Melkis Guillermo Kammerer Kammerer solicitó la suspensión provisional de la palabra “podrá” contenida

en el artículo 3º de la Resolución nro. 003027 del 26 de julio de 2010 expedida por el Ministerio de Transporte<sup>1</sup>.

- 1.2. Fundamentó la solicitud de medida cautelar en que la palabra “podrá” contenida en la disposición acusada viola el artículo 24 de la Constitución y el inciso 1º del artículo 125 de la Ley 769 del 6 de julio de 2002<sup>2</sup>, al otorgar a la autoridad de tránsito la competencia dispositiva para inmovilizar o no un vehículo sin llevarlo a los patios oficiales hasta que se subsane la causa que dio origen a la inmovilización, sin exceder de 60 minutos. Para el demandante, el Ministerio de Transporte, al otorgar dicha facultad, excedió la potestad reglamentaria y en la práctica, ha creado un foco de corrupción, toda vez que, en su opinión, la policía de tránsito, los propietarios de las grúas en que se trasladan los vehículos y de los parqueaderos y patios oficiales aprovechan la facultad otorgada a la autoridad de tránsito para satisfacer intereses particulares.

## **II. Traslado de la solicitud a la autoridad demandada**

- 2.1. Por medio de auto calendado el día ocho (8) de noviembre de 2017, este Despacho corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional a la entidad demandada.
- 2.2. En memorial radicado el día 20 de noviembre de 2017 en la secretaría de la Sección Primera, la apoderada judicial del Ministerio de Transporte se opuso a la solicitud de suspensión provisional aduciendo que el demandante no

---

<sup>1</sup> “Por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito, de conformidad con lo establecido en la ley 1383 de 2010, se adopta el manual de infracciones y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

argumentó las razones jurídicas. Igualmente, afirmó que el acto administrativo demandado no viola el ordenamiento jurídico, no hubo extralimitación de funciones y se expidió dentro del marco de competencias de la entidad.

2.2.1. Por otro lado, sostuvo que la palabra “podrá”, contenida en la disposición demandada, supone un beneficio que se otorga al infractor de las normas de tránsito, ya que le brinda la oportunidad, antes de ser conducido su vehículo a los patios oficiales, de subsanar la causa que dio origen a la inmovilización.

2.2.2. Igualmente, señaló que no se observa un perjuicio inminente o irremediable que haga procedente la suspensión provisional del acto acusado, por lo que solicitó abstenerse de decretar la medida cautelar.

### III. **Consideraciones del Despacho**

3.1. De conformidad con lo expuesto en la solicitud de suspensión provisional, así como en la contestación allegada al expediente por parte de la entidad demandada, la Sala Unitaria procederá a precisar las normas que regulan el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo y posteriormente entrará a resolver el caso concreto.

#### **3.2. Suspensión provisional de los efectos del acto administrativo**

3.2.1. La Constitución Política previó en su artículo 238 que *“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”*.

3.2.2. Por su parte, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA) definió las medidas cautelares en los siguientes términos:

*“Artículo 229. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento (...)*”

3.2.3. Igualmente, el artículo 231 ibídem dispuso lo siguiente:

*“Artículo 231. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...)*”

3.2.4. Es importante destacar, de acuerdo a lo dispuesto en las normas transcritas, que el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado no constituye prejuzgamiento, toda vez que es una decisión previa que tiene por objeto salvaguardar el ordenamiento jurídico de conformidad con el examen inicial de la cuestión

sometida a control judicial. Así lo ha sostenido la Sección Primera de esta Corporación<sup>3</sup>:

*“Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica prejuzgamiento, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de «mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto»”.*

### **3.3. Caso concreto**

3.3.1. El señor Melkis Kammerer Kammerer solicitó la suspensión provisional de los efectos de la palabra “podrá” contenida en el artículo 3º de la Resolución nro. 003027 del 26 de julio de 2010 expedida por el Ministerio de Transporte, *“Por medio de la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito, de conformidad con lo establecido en la ley 1383 de 2010, se adopta el manual de infracciones y se dictan otras disposiciones”*. A continuación se transcribe la norma cuya suspensión provisional se solicita:

***“Artículo 3. Retención preventiva del vehículo.*** *La autoridad de tránsito podrá en forma preventiva inmovilizar un vehículo sin llevarlo a patios oficiales cuando se presente la comisión de una infracción que de acuerdo a lo previsto en el Código Nacional de Tránsito el vehículo no pueda transitar, hasta tanto se subsane la causa que dio origen a la inmovilización y por un término máximo de 60 minutos. En su defecto será trasladado a los patios o parqueaderos autorizados.*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 18 de junio de 2018, CP. María Elizabeth García González, número de radicación: 11001-03-24-000-2016-00123-00.

*En aquellos casos en que el Código Nacional de Tránsito determinó en forma expresa la inmovilización del vehículo, ésta deberá realizarse con el traslado del vehículo a patios oficiales”. (Subrayas fuera del texto).*

- 3.3.2. Argumentó que la anterior disposición es violatoria del artículo 24 de la Constitución Política y del inciso 1º del artículo 125 del Código Nacional de Tránsito, los cuales prevén lo siguiente:

Constitución Política

*“**Artículo 24.** Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.*

Ley 769 del 6 de julio de 2002 – Código Nacional de Tránsito

*“**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”.*

- 3.3.3. Adicionalmente, sostuvo que con la disposición demandada el Ministerio de Transporte excedió la potestad reglamentaria al facultar a la autoridad de tránsito para que de forma dispositiva inmovilice o no un vehículo sin llevarlo a patios oficiales hasta tanto se subsane la causa que dio origen a la inmovilización por un término máximo de 60 minutos, cuando la ley no dispuso nada sobre ese asunto.

3.3.4. Para resolver la pretensión de suspensión provisional del acto acusado, debe el Despacho examinar el punto a la luz del Código Nacional de Tránsito; es decir, de la Ley 769 de 2002 y de lo dispuesto sobre el asunto en la Ley 336 de 1996.

3.3.4.1. En efecto, el artículo 122 ibídem describe el tipo de sanciones en que se incurre por las infracciones previstas en dicho estatuto; veamos:

**Artículo 122. Tipos de sanciones.** *Las sanciones por infracciones del presente Código son:*

1. *Amonestación.*

2. *Multa.*

3. *Retención preventiva de la licencia de conducción.*

4. *Suspensión de la licencia de conducción.*

5. *Suspensión o cancelación del permiso o registro.*

6. *Inmovilización del vehículo.*

7. *Retención preventiva del vehículo.*

8. *Cancelación definitiva de la licencia de conducción.*

*Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción, independientemente de las sanciones ambientales a que haya lugar por violación de cualquiera de las regulaciones,*

*prohibiciones y restricciones sobre emisiones contaminantes y generación de ruido por fuentes móviles.*

**Parágrafo 1o.** *Ante la Comisión de Infracciones Ambientales se impondrán, por las autoridades de tránsito respectivas, las siguientes sanciones:*

- 1. Multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios (smldv).*
- 2. Suspensión de la licencia de conducción hasta por seis (6) meses, por la segunda vez, además de una multa igual a la prevista en el numeral 1, si el conductor fuere el propietario del vehículo.*
- 3. Revocatoria o caducidad de la licencia de conducción por la tercera vez, además de una multa igual a la prevista en el numeral 1, si el conductor fuere propietario del vehículo.*
- 4. Inmovilización del vehículo, la cual procederá sin perjuicio de la imposición de las otras sanciones.*

*En los casos de infracción a las prohibiciones sobre dispositivos o accesorios generadores del ruido, sobre sirenas y alarmas, lo mismo que sobre el uso del silenciador se procederá a la inmediata inmovilización del vehículo, sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan.*

*Cuando quiera que se infrinjan las prohibiciones, restricciones o regulaciones sobre emisiones contaminantes por vehículos automotores, se seguirá el siguiente procedimiento:*

*El agente de vigilancia del tráfico que detecte o advierta una infracción a las normas de emisión de contaminantes o de generación de ruido por vehículos automotores, entregará al presunto infractor una boleta de citación para que el vehículo sea presentado en un centro de diagnóstico para una inspección técnica en un término que no podrá exceder de quince (15) días. En la citación se indicará la modalidad de*

*la presunta infracción que la ocasiona. Esto sin perjuicio de la vigencia del certificado de la obligatoria revisión técnico-mecánica y de gases.*

*Realizada la inspección técnica y determinada así la naturaleza de la infracción, el centro de diagnóstico donde aquella se hubiere practicado, entregará al presunto infractor copia del resultado del examen practicado al vehículo y remitirá el original a la autoridad de tránsito competente, para que, previa audiencia del interesado, se imponga la sanción que en cada caso proceda.*

*En caso de que el infractor citado no presentare el vehículo para la práctica de la visita de inspección en la fecha y hora señaladas, salvo causal comprobada de fuerza mayor o caso fortuito, las multas a que hubiere lugar se aumentarán hasta en el doble y el vehículo podrá ser inmovilizado por la autoridad de tránsito respectiva, hasta tanto el infractor garantice mediante caución la reparación del vehículo.*

*Practicada la inspección técnica, el infractor dispondrá de un término de quince (15) días para reparar el vehículo y corregir la falla que haya sido detectada en el centro de diagnóstico y deberá presentarlo, antes del vencimiento de este nuevo término, para la práctica de una nueva inspección con el fin de determinar que los defectos del vehículo, causantes de la infracción a las normas ambientales, han sido corregidos. Vencido el plazo y practicada la nueva revisión, si el vehículo no cumple las normas o es sorprendido en circulación en la vía pública, será inmovilizado.*

*Cuando la autoridad de tránsito detecte una ostensible y grave violación de las normas ambientales podrá ordenar al infractor la inmediata revisión técnica del vehículo en un centro de diagnóstico autorizado para la práctica de la inspección técnica.*

*Si practicada la inspección técnica se establece que el vehículo cumple las normas ambientales, no habrá lugar a la aplicación de multas.*

*Quedan exentos de inspección técnica los vehículos impulsados con motor de gasolina, durante los tres (3) primeros meses de vigencia del certificado de movilización, a menos que incurran en flagrante y ostensible violación de las normas ambientales.*

*No habrá lugar a inspección técnica en casos de infracción a las normas ambientales por emisión de polvo, partículas, o humos provenientes de la carga descubierta de vehículos automotores.*

*En tal caso, el agente de tránsito ordenará la detención del vehículo y entregará al infractor un comparendo o boleta de citación para que comparezca ante la autoridad de tránsito competente, a una audiencia en la que se decidirá sobre la imposición de la sanción que proceda.*

*Los agentes de tránsito podrán inmovilizar hasta por veinticuatro (24) horas, debiendo informar de ello a la autoridad de tránsito competente, los vehículos que ocasionen emisiones fugitivas provenientes de la carga descubierta, hasta tanto se tomen por el infractor las medidas apropiadas para impedir dichas emisiones, sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones que correspondan.*

**Parágrafo 2o.** *Para efectos del presente código, y salvo disposición contraria, la multa debe entenderse establecida en salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).”. (Subrayado del Despacho).*

El artículo 125 ibídem definió lo que debía entenderse por inmovilización y estableció el procedimiento para llevarse a cabo así:

**“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.*

**Parágrafo 7o.** *Los parqueaderos autorizados deben ser aprobados por el organismo de tránsito correspondiente en resolución que determinará lo atinente".*  
(Subrayas del Despacho).

Así mismo, en los artículos 68, 94, 131 y 152 ibídem, se describen las conductas que dan lugar a la sanción de inmovilización, a saber:

**“Artículo 68. Utilización de los carriles.** *Los vehículos transitarán de la siguiente forma:*

*Vía de sentido único de tránsito.*

*En aquellas vías con velocidad reglamentada para sus carriles, los vehículos utilizarán el carril de acuerdo con su velocidad de marcha.*

*En aquellas vías donde los carriles no tengan reglamentada su velocidad, los vehículos transitarán por el carril derecho y los demás carriles se emplearán para maniobras de adelantamiento.*

*Vías de doble sentido de tránsito.*

*De dos (2) carriles: Por el carril de su derecha y utilizar con precaución el carril de su izquierda para maniobras de adelantamiento y respetar siempre la señalización respectiva.*

*De tres (3) carriles: Los vehículos deberán transitar por los carriles extremos que queden a su derecha; el carril central sólo se utilizará en el sentido que señale la autoridad competente.*

*De cuatro (4) carriles: Los carriles exteriores se utilizarán para el tránsito ordinario de vehículos, y los interiores, para maniobras de adelantamiento o para circular a mayores velocidades dentro de los límites establecidos.*

**Parágrafo 1o.** *Sin perjuicio de las normas que sobre el particular se establecen en este código, las bicicletas, motocicletas, motociclos, mototriciclos y vehículos de tracción animal e impulsión humana, transitarán de acuerdo con las reglas que en cada caso dicte la autoridad de tránsito competente. En todo caso, estará prohibido transitar por los andenes o aceras, o puentes de uso exclusivo para los peatones.*

**Parágrafo 2o.** Se prohíbe el tránsito de motocicletas y motociclos por las ciclorrutas o ciclo vías. En caso de infracción se procederá a la inmovilización.” (Subrayas del Despacho).

**“Artículo 94. Normas generales para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos.** Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas:

*Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.*

*Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.*

*Los conductores que transiten en grupo lo harán uno detrás de otro.*

*No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.*

*No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.*

*Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.*

*No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar.*

*Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este código.*

*Los conductores y los acompañantes cuando hubieren, deberán utilizar casco de seguridad, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte.*

*La no utilización del casco de seguridad cuando corresponda dará lugar a la inmovilización del vehículo*". (Subrayas del Despacho).

**Artículo 131. Multas.** *Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:*

*A. Será sancionado con multa equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*

*(...)*

*B. Será sancionado con multa equivalente a ocho (8) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*

*(...)*

*C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*

C.1. Presentar licencia de conducción adulterada o ajena, lo cual dará lugar a la inmovilización del vehículo.

D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (smlgv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

(...)

D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.6. Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad

competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

(...)

D.14. Las autoridades de tránsito ordenarán la inmovilización inmediata de los vehículos que usen para su movilización combustibles no regulados como gas propano u otros que pongan en peligro la vida de los usuarios o de los peatones.”  
(Subrayas del Despacho).

**“Artículo 152. Grado de alcoholemia.** Si hecha la prueba, se establece que el conductor se encuentra en alguno de los siguientes grados de alcoholemia, incurrirá en las sanciones respectivas, según el nivel de reincidencia correspondiente de conformidad con lo indicado a continuación para cada evento:

**1. Grado cero de alcoholemia,** entre 20 y 39 mg de etanol/100 ml de sangre total, se impondrá:

**1.1. Primera vez**

1.1.1. Suspensión de la licencia de conducción por un (1) año.

1.1.2. Multa correspondiente a noventa (90) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

1.1.3 Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante veinte (20) horas.

1.1.4 Inmovilización del vehículo por un (1) día hábil.

## **1.2. Segunda Vez**

1.2.1. *Suspensión de la licencia de conducción por un (1) año.*

1.2.2. *Multa correspondiente a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).*

1.2.3. *Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante veinte (20) horas.*

1.2.4. *Inmovilización del vehículo por un (1) día hábil.*

## **1.3. Tercera Vez**

1.3.1. *Suspensión de la licencia de conducción por tres (3) años.*

1.3.2. *Multa correspondiente a ciento ochenta (180) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).*

1.3.3. *Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante treinta (30) horas.*

1.3.4. *Inmovilización del vehículo por tres (3) días hábiles.*

**2. Primer grado de embriaguez, entre 40 y 99 mg de etanol/100 ml de sangre total, se impondrá:**

### **2.1. Primera Vez**

2.1.1. *Suspensión de la licencia de conducción por tres (3) años.*

2.1.2. *Multa correspondiente a ciento ochenta (180) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).*

2.1.3. *Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante treinta (30) horas.*

2.1.4. *Inmovilización del vehículo por tres (3) días hábiles.*

### **2.2. Segunda Vez**

2.2.1. *Suspensión de la licencia de conducción por seis (6) años.*

2.2.2. *Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante cincuenta (50) horas.*

2.2.3. *Multa correspondiente a doscientos setenta (270) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).*

2.2.4. *Inmovilización del vehículo por cinco (5) días hábiles.*

### **2.3. Tercera Vez**

2.3.1. *Cancelación de la licencia de conducción.*

2.3.2. *Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante sesenta (60) horas.*

2.3.3. *Multa correspondiente a trescientos sesenta (360) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).*

2.3.4. *Inmovilización del vehículo por diez (10) días hábiles.*

**3. Segundo grado de embriaguez, entre 100 y 149 mg de etanol/100 ml de sangre total, se impondrá:**

### **3.1. Primera Vez**

3.1.1. *Suspensión de la licencia de conducción por cinco (5) años.*

3.1.2. *Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante cuarenta (40) horas.*

3.1.3. *Multa correspondiente a trescientos sesenta (360) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).*

3.1.4. *Inmovilización del vehículo por seis (6) días hábiles.*

### **3.2. Segunda Vez**

3.2.1. *Suspensión de la licencia de conducción por diez (10) años.*

3.2.2. *Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante sesenta (60) horas.*

3.2.3. *Multa correspondiente a quinientos cuarenta (540) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).*

3.2.4. Inmovilización del vehículo por diez (10) días hábiles.

**3.3. Tercera Vez**

3.3.1. Cancelación de la licencia de conducción.

3.3.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante ochenta (80) horas.

3.3.3. Multa correspondiente a setecientos veinte (720) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

3.3.4 Inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.

**4. Tercer grado de embriaguez, desde 150 mg de etanol/100 ml de sangre total en adelante, se impondrá:**

**4.1. Primera Vez**

4.1.1. Suspensión de la licencia de conducción por diez (10) años.

4.1.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancia psicoactivas, durante cincuenta (50) horas.

4.1.3. Multa correspondiente a setecientos veinte (720) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

4.1.4. Inmovilización del vehículo por diez (10) días hábiles.

**4.2. Segunda Vez**

4.2.1. Cancelación de la licencia de conducción.

4.2.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante ochenta (80) horas.

4.2.3. Multa correspondiente a mil ochenta (1.080) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

4.2.4. Inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.

**4.3. Tercera Vez**

4.3.1. Cancelación de la licencia de conducción.

4.3.2. Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas, durante noventa (90) horas.

4.3.3. Multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

4.3.4. Inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.

**Parágrafo 1o.** Si el conductor reincide en un grado de alcoholemia distinto a aquel en el que fue sorprendido la última vez, se le aplicarán las sanciones del grado en el que sea hallado.

Para determinar el orden de reincidencia que corresponda, será considerado el número de ocasiones en que haya sido sancionado con antelación, por conducir bajo el influjo de alcohol en cualquiera de los grados previstos en este artículo.

**Parágrafo 2o.** En todos los casos enunciados, la autoridad de tránsito o quien haga sus veces, al momento de realizar la orden de comparendo procederá a realizar la retención preventiva de la licencia de conducción que se mantendrá hasta tanto quede en firme el acto administrativo que decide sobre la responsabilidad contravencional. La retención deberá registrarse de manera inmediata en el RUNT.

**Parágrafo 3o.** Al conductor del vehículo automotor que pese a ser requerido por las autoridades de tránsito, con plenitud de garantías, no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente ley o se dé a la fuga, se le cancelará la licencia, se le impondrá multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv) y procederá la inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.

**Parágrafo 4o.** En el evento en que la alcoholemia sea igual o superior a 20 mg de etanol/100 ml de sangre, se aplicará las sanciones establecidas sin que sea necesario realizar pruebas adicionales para la determinación de la presencia de otras sustancias psicoactivas.

**Parágrafo 5o.** *Para los conductores que incurran en las faltas previstas en el presente artículo no existirá la reducción de multas de la que trata el artículo 136 de la Ley 769 de 2002". (Subrayas del Despacho).*

3.3.4.2. De otro lado, en lo pertinente tampoco se halla ninguna previsión sobre la retención preventiva del vehículo en la Ley 336 de 1996, salvo lo dispuesto en su artículo 49; veamos:

**Artículo 44.** *De conformidad con lo establecido por el Artículo 9o. de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes.*

**Artículo 45.** *La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.*

**Artículo 46.** *Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:*

- a) *Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación.*
- b) *En caso de suspensión o alteración parcial del servicio.*
- c) *En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.*
- d) *En los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga.*
- e) *En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.*

**Parágrafo.** Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:

- a. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;
- b. Transporte Fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;
- c. Transporte Marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;
- d. Transporte Férreo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes.
- e. Transporte Aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.

**Artículo 47.** La suspensión de Licencia, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, se establecerá hasta por el término de tres meses y procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando el sujeto haya sido multado, a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida.
- b) Cuando dentro de la oportunidad señalada no se acrediten las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.

**Artículo 48.** La cancelación de las Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término,

*no inferior a tres meses que se le conceda para superar las deficiencias presentadas.*

*b) Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora.*

*c) Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concurra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos.*

*d) Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del Orden Público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación.*

*e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d), del artículo 49 de esta ley.*

*f) Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión a lo menos en dos oportunidades.*

*g) En todos los demás casos en que se considere motivante, que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.*

*h) <Literal INEXEQUIBLE>.*

*i) <Literal INEXEQUIBLE>.*

**Artículo 49.** *La inmovilización o retención de los equipos procederá en los siguientes eventos:*

*a) Cuando se compruebe que el equipo no cumple con las condiciones de homologación establecidas por la autoridad competente, caso en el cual se ordenará la cancelación de la matrícula o registro correspondiente.*

*b) Cuando se trate de equipos al servicio de empresas de transporte cuya habilitación y permiso de operación, Licencia, Registro o matrícula se les haya suspendido o cancelado, salvo las excepciones expresamente establecidas en las disposiciones respectivas.*

*c) Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del equipo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos.*

*d) Por orden de autoridad judicial.*

*e) Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico - mecánicas requeridas para su operación, o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso, el vehículo será inmovilizado por un término hasta de tres meses y, si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes.*

*f) Cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga.*

*g) Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte de mercancías presuntamente de contrabando, debiendo devolverse una vez que las mercancías se coloquen a disposición de la autoridad competente, a menos que exista orden judicial en contrario.*

*h) Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte irregular de narcóticos o de sus componentes, caso en el cual deberá ponerse a disposición de la autoridad judicial competente en forma inmediata, quien decidirá sobre su devolución.*

*i) En los demás casos establecidos expresamente por las disposiciones pertinentes.  
(Subrayado fuera del texto).*

**Parágrafo.** *La inmovilización terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a esta, o se resuelva la situación administrativa o judicial que la generó.*

**Artículo 50.** *Sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, la cual deberá contener:*

*a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.*

*b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación.*

*c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.*

**Artículo 51.** *Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo.*

**Parágrafo.** *En todos aquellos casos en que la sanción de suspensión o cancelación de las habilitaciones, Licencias, Registro o permisos puedan afectar gravemente la prestación del servicio público de transporte en detrimento de la comunidad, se preferirá, por una sola vez, la imposición de multa.*

**Artículo 52.** *Confiérese a las autoridades de Transporte la función del cobro coactivo de las sanciones pecuniarias impuestas en virtud de lo dispuesto por la Ley 105 de 1993, por la presente Ley y por las normas con ellas concordantes transcurridos treinta días después de ejecutoriada la providencia que las establezca, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil”.*

- 3.3.5. Ahora bien, es preciso señalar que el artículo 1º de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) facultó al Ministerio de Transporte “*como autoridad suprema de tránsito (para) definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito*”, por lo que en efecto, dicha cartera tiene potestad reglamentaria en su sector.
- 3.3.6. En tal orden, cuando el artículo 3º de la Resolución nro. 0003027 del 26 de julio de 2010, proferida por el Ministerio de Transporte, usa la palabra “podrá” en el sentido de facultar a la autoridad de tránsito para que de forma preventiva inmovilice un vehículo sin llevarlo a patios oficiales, en efecto, le está adjudicando una facultad que no fue prevista en las normas legales referidas.
- 3.3.7. Visto lo anterior, la Sala Unitaria evidencia que, en principio, de lo examinado en este estado del proceso, el Gobierno Nacional no podía adjudicar a la autoridad de tránsito la competencia para que ésta disponga a su discreción si inmoviliza o no de forma preventiva un vehículo sin llevarlo a los patios oficiales, cuando la sanción de retención preventiva del vehículo es una modalidad de inmovilización que supone que, en los casos en que la infracción cometida conlleve a que el vehículo no pueda transitar según lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito, y siendo la causa que dio origen a la inmovilización subsanable, no se envíe inmediatamente el

vehículo a los patios oficiales sino que se subsane en el sitio en el que se cometió la infracción en el término allí establecido para ese efecto.

3.3.8. En este orden de ideas, sobre la naturaleza jurídica del acto reglamentario la Sección Primera del Consejo de Estado ha dicho lo siguiente<sup>4</sup>:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política de Colombia, “Corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

*Los actos reglamentarios proferidos por el ejecutivo con arreglo al precepto constitucional anteriormente transcrito, en cuanto productos emanados de la voluntad administrativa, tienen el carácter de normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la ley, o como lo expresa la doctrina francesa, se trata de actes de puissance subalterne, encaminados a explicitar y completar las disposiciones legales, con el propósito de garantizar su más cumplida y estricta ejecución y asegurar el cumplimiento de la voluntad general en ellas representada. En ese orden de ideas, los actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la Ley.*

*La sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justiciable, pues es claro que la*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 19 de julio de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 11001-03-24-000-2010-00404-00.

*administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido.*

*[L]os actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la Ley. La sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justiciable, pues es claro que la administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido.*

3.3.9. Así mismo, resulta pertinente citar la sentencia de la Corte Constitucional C-417 de 1993, en relación con la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional en materia sancionatoria<sup>5</sup>:

*“10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas.*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-417 del 4 de octubre de 1993. MP José Gregorio Hernández Galindo.

11- Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia...". (Subrayas del Despacho).

3.3.10. De esta manera, el Despacho encuentra que la palabra “podrá” contenida en el artículo 3º de la Resolución nro. 003027 del 26 de julio de 2010, se refiere al tiempo futuro del verbo poder, el cual es definido por la Real Academia Española como “*tener expedita la facultad o potencia de hacer algo*”<sup>6</sup>, situación que no se desprende de la normativa que regula la sanción de inmovilización de los vehículos que incurren en infracciones al Código Nacional de Tránsito, como tampoco de las disposiciones que se refieren a la retención del vehículo; en otras palabras, la facultad otorgada a la autoridad de tránsito para que decida si inmoviliza o no de forma preventiva un vehículo sin llevarlo a patios oficiales no se desprende de las normas superiores transcritas, por lo que se concluye, de acuerdo a lo visto en este estado del proceso, que el Ministerio de Transporte no podía otorgar dicha facultad a la autoridad de tránsito.

Así las cosas, la Sala Unitaria decretará la suspensión provisional de la palabra “podrá” contenida en el artículo 3º de la Resolución nro. 003027 del 26 de julio de 2010 proferida por el Ministerio de Transporte, bajo el entendido que la autoridad de tránsito no está facultada para decidir discrecionalmente si inmoviliza o no de forma preventiva un vehículo sin llevarlo a patios, cuando es posible subsanar la causa que dio origen a la inmovilización en el sitio en que se detectó la infracción. En ese sentido, el infractor que, de acuerdo con la ley, pueda subsanar la causa, tendrá el plazo

---

<sup>6</sup> Real Academia Española. <http://dle.rae.es/?id=TU1KCfY> (Consultado el 05.09/2018. 11:34 a.m.)

de 60 minutos allí previstos para ello, sin que pueda la autoridad, en ese término, ordenar la inmovilización.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

### **RESUELVE**

**DECRETAR** la suspensión provisional de la palabra “podrá” contenida en el artículo 3º de la Resolución nro. 003027 del 26 de julio de 2010 proferida por el Ministerio de Transporte, por las razones expuestas en la parte motiva.

Notifíquese y cúmplase,

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Consejero de Estado**