



Concepto Sala de Consulta C.E. 993 de 1997 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

INFRACCIONES A NORMAS DE TRANSPORTE MUNICIPAL - Caducidad de la facultad sancionatoria / FACULTAD SANCIONATORIA POR INFRACCIONES A NORMAS DE TRANSPORTE - Caducidad / CONTRAVENCIONES A NORMAS DE TRANSITO - Alcance de la orden de comparendo / ORDEN DE COMPARENDO - Acto de trámite

La caducidad de la facultad sancionatoria de las infracciones a las normas de transporte, es de tres (3) años, contados a partir de la ocurrencia de la presunta conducta constitutiva de infracción de conformidad con el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo. El término de caducidad para imponer sanciones, por infracciones a las normas de transporte municipal, no tiene previstos en la ley fenómenos que lo interrumpan, suspendan o prorroguen. La orden de comparendo por presuntas contravenciones a las 1 normas de tránsito no se puede asimilar por analogía, a la citación que en materia de infracciones a las normas de transporte urbano debe hacerse al presunto infractor, para notificarle la resolución motivada por medio de la cual se abre la investigación; esta citación es un acto administrativo de trámite y, como tal, carece de recursos en la vía gubernativa, conforme al artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

ORDEN DE COMPARENDO - Concepto / COMPARENDO - Naturaleza

El comparendo es una citación de carácter policivo que se hace al presunto infractor de una norma de tránsito o a las personas involucradas en un accidente de tránsito, para que concurran a una audiencia ante la autoridad competente, en la cual ésta oír sus descargos y explicaciones, decretará y practicará las pruebas que sean conducentes, y sancionará o absolverá al inculpado, conforme lo establece el artículo 239 del Código, subrogado por el artículo 93 de la ley 33 de 1986. Es, como lo dice la misma definición legal, una orden de citación, para que la persona se presente dentro de los tres días hábiles siguientes, ante la autoridad de tránsito competente, con la advertencia de que puede designar un abogado, y con un apremio económico en caso de renuencia a concurrir en ese plazo. El comparendo no es un medio de prueba, por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos, ya que como lo dice la misma definición, es sencillamente una orden formal de citación al presunto contraventor y es en la audiencia pública realizada ante la autoridad de tránsito competente, que se decretan y se practican las pruebas que sean conducentes para determinar la verdad de los hechos.

Nota de Relatoría: Autorizada su publicación el 29 de septiembre de 1997

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE: CESAR HOYOS SALAZAR

Santafé de Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997)

Radicación número: 993

Actor: MINISTRO DE TRANSPORTE

El señor Ministro de Transporte formula a la Sala la siguiente consulta:

"1. Ante los vacíos que trae el decreto 1787 de 1990 (estatuto nacional de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto en su parte procedimental consagrada en el título IX capítulo 7. respecto a la caducidad de las acciones por contravenciones a las normas del transporte, ya que el mismo no consagra exactamente dicha figura, es nuestra consulta para que se indique qué normas o cuál sería, el término para que opere la caducidad o la prescripción en estos casos?

Pues este procedimiento, es decir el de las u diferente a contravenciones al transporte público, es diferente a las contravenciones a las normas de tránsito consagradas en el decreto 1344 de 1970, el cual si estipula en su artículo 258 el término para que caduque la acción, el cual es de seis (6) meses.

2. Igualmente y como quiera que el decreto 1787 de 1990, tampoco es claro en cuanto a si existe o no interrupción de la caducidad por contravención a las normas del transporte, como si lo hace el decreto 1344 de 1970 respecto a la interrupción de la caducidad por contravenciones - a las normas del tránsito, en su artículo 258 que reza "... y se interrumpe con la audiencia ", es nuestro interés saber si al iniciar la respectiva investigación referida en el artículo 119 y ss. del decreto 1787 de 1990 se interrumpe la caducidad?

3. Finalmente nuestra consulta está encaminada a precisar si la orden nacional de comparendo (parte) que se impone por las contravenciones a las normas del transporte son considerados como actos administrativos o como un medio de prueba".

1. CONSIDERACIONES

1.1 El régimen sancionatorio del transporte establecido en el decreto 1787 de 1990 y la ley 336 de 1996. El decreto 1787 del 3 de agosto de 1990 "Por el cual se dicta el estatuto nacional de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto", estableció en el Título IX un régimen de sanciones, el cual comprendía unas disposiciones generales sobre competencia y la enumeración de las sanciones, así como la graduación de éstas, y luego trata la tipificación de las conductas que constituían infracciones a las normas de transporte municipal, clasificadas según la clase de personas que las podían cometer, a saber. las empresas de servicio público, las empresas que prestan el servicio de transporte especial para estudiantes y asalariados, las personas que prestan el servicio público de transporte sin autorización, y los propietarios de vehículos de servicio público.

En un capítulo especial dicho régimen contemplaba la suspensión o total o parcial del servicio público de transporte y la alteración de tarifas, con lo cual se llenaba un vacío normativo que existía cuando se presentaban estas situaciones y que obligaba al Gobierno nacional a tomar medidas para solucionarlas, acudiendo al estado de sitio, hoy en su modalidad de conmoción interior.

Finalmente, el decreto 1787 de 1990 consagraba un procedimiento relativamente breve para la imposición de las sanciones, sin que en él se señalara un término específico de caducidad para la facultad sancionatoria ni la causal de interrupción de tal término.

Con posterioridad fue expedida la ley 105 de 1993, referente al transporte en general, ya que comprende el transporte terrestre, el aéreo y el marítimo. En su artículo 9o, hizo una enumeración de las personas y empresas que pueden ser sujetos de sanción "por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte" y además trajo una nueva enumeración de las sanciones, sin establecer las conductas contravencionales, el procedimiento aplicable, y las competencias específicas, porque se había considerado que tales temas serían regulados en los proyectos del estatuto nacional del transporte y el código nacional de tránsito, que serían presentados por el Gobierno al Congreso en la primera legislatura de 1994, de acuerdo con el artículo 10o de la misma ley.

Efectivamente el Congreso nacional tramitó y aprobó la ley 336 de 1996 (diciembre 20) "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte" y en ella se establecieron diversas infracciones a las normas de transporte y sus correspondientes sanciones, que van desde la amonestación hasta la inmovilización o retención de los equipos de las empresas.

Dicha ley en el artículo 52, otorgó una competencia especial para el cobro coactivo de las multas interpuestas, con la finalidad de obtener el pronto recaudo de éstas.

Dice así la norma:

"Confírese 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".

Por otra parte, la ley 336 de 1996 estableció un procedimiento especial para la imposición de las sanciones, que seguía de cerca las orientaciones del decreto 1787 de 1990.

Las normas procesales que trae esta ley son las siguientes:

"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 demuestran 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, registros 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.

Tal es el procedimiento establecido para la imposición de sanciones por infracciones a las normas de transporte y como se aprecia, no se dispuso específicamente un término de caducidad para la facultad sancionatoria y por lo mismo, no se indicó si se podía interrumpir el término de caducidad.

1.2 La aplicación de las normas generales de los procedimientos administrativos, contempladas en el Código Contencioso Administrativo. Los vacíos normativos mencionados atrás son los que han motivado la consulta y, en consecuencia, se observa que lo conducente en este caso es acudir a las normas del Código Contencioso Administrativo que regulan el procedimiento de las actuaciones administrativas en general.

Precisamente la parte primera del mencionado Código se refiere a "Los procedimientos administrativos" y en el segundo inciso del artículo 1o se hace la correspondiente remisión para llenar los vacíos, cuando se establece lo siguiente: "Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por estas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles".

Dentro de dicha parte primera del Código se encuentra el artículo 38, el cual viene a resolver la inquietud inicial relacionada con el término de caducidad. Tal artículo dispone textualmente:

"Caducidad respecto de las sanciones. - Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas".

La caducidad es la pérdida de una potestad o acción por falta de actividad del titular de la misma dentro del término fijado por la ley. Se configura cuando se dan esos dos supuestos, el transcurso del tiempo y la no imposición de la sanción. Por consiguiente, la facultad que tienen las autoridades competentes para sancionar al autor de una infracción a las normas de transporte municipal, extingue al transcurrir tres (3) años, contados desde el día en que aconteció el acto constitutivo de aquella.

La ley no establece ninguna causal de interrupción, suspensión o prórroga del término de caducidad establecido en el artículo 3o del mismo Código Contencioso Administrativo y por ende no es posible interrumpir, suspender o prorrogar ese término.

Lo anterior es concordante con el principio de celeridad consignado en el artículo 3o del mismo Código conforme al cual "las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos, suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas haga lo haga posible y sin que ello releve a las autoridades de la obligación de considerar todos los argumentos y pruebas de los interesados"

La misma norma dispone:

"El retardo injustificado es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario".

1.3 La orden de comparendo. Una de las inquietudes de la consulta consiste en determinar si la orden de comparendo (parte) que se impone por las contravenciones a las normas del transporte" constituye un acto administrativo o es un medio de prueba.

En primer lugar, es preciso señalar que el llamado "comparendo" se encuentra establecido en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual lo define en el artículo 2, de acuerdo con la modificación introducida por el numeral 1o del artículo 1o del decreto ley 1809 de 1990, en la siguiente forma: "Comparendo: Orden formal de citación ante la autoridad competente que hace un agente de transporte y tránsito al presunto contraventor".

Ahora bien, sobre la forma de utilizar dicho documento en la práctica, el artículo 238 del mismo Código, subrogado por el artículo 92 de la ley 33 de 1986 dispone:

"La autoridad de tránsito que presencie la comisión de una contravención a las normas establecidas en este código ordenará detener la marcha del vehículo y previa amonestación al conductor lo anotará en una orden de comparendo que para tal fin llevará consigo en la que ordenará al infractor presentarse ante las autoridades competentes dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Si el contraventor no compareciera sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción. Si no se presenta en la fecha señalada, el proceso seguirá su curso.

La orden de comparendo deberá estar siempre firmada por el conductor. Se entenderá firmada por el solo calco de la licencia de conducción en la respectiva orden. Si el conductor se niega a firmar o a presentar la licencia, firmará por el un testigo. Contra el informe del Agente de circulación firmado por un testigo solamente procede la tacha de falsedad.

El INTRA determinará las características del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En él se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si lo desea, y que en la audiencia para que se le cite, se practiquen las pruebas que solicite.

PARÁGRAFO. - La autoridad de tránsito entregará dentro de las doce (12) horas siguientes al funcionario competente la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía vial, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta, o el comandante director del servicio"(negritas no son del texto original)

En el caso concreto de un accidente de tránsito en el cual haya habido personas muertas o lesionadas o daños a vehículos u otros bienes, el artículo 250 del Código Nacional de Tránsito: subrogado por el artículo 104 de la ley 33 de 1986, establece que el agente de policía de tránsito o vial que conozca el hecho, deberá levantar un croquis descriptivo y librar la orden de comparendo para la audiencia respectiva a las partes involucradas en el accidente. Además, estará en la obligación de poner el hecho en conocimiento de la autoridad penal competente (artículo 249 del Código Nacional de Tránsito, subrogado por el artículo 103 de la ley 33 de 1986, en concordancia con el artículo 26 del Código de Procedimiento Penal).

Como se advierte, el comparendo es una citación de carácter policivo que se hace al presunto infractor de una norma de tránsito o a las personas involucradas en un accidente de tránsito, para que concurran a una audiencia ante la autoridad competente, en la cual ésta oír sus descargos y explicaciones, decretará y practicará las pruebas que sean conducentes, y sancionará o absolverá al inculpado, conforme lo establece el artículo 239 del Código, subrogado por el artículo 93 de la ley 33 de 1986.

Es, como lo dice la misma definición legal, una orden de citación, para que la persona se presente dentro de los tres días hábiles siguientes, ante la autoridad de tránsito competente, con la advertencia de que puede designar un abogado, y con un apremio económico en caso de renuencia a concurrir en ese plazo.

El comparendo no es un medio de prueba, por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos, ya que como lo dice la misma definición, es sencillamente una orden formal de citación al presunto contraventor y es en la audiencia pública realizada ante la autoridad de tránsito competente, que se decretan y se practican las pruebas que sean conducentes para determinar la verdad de los hechos.

En materia de infracciones a las normas de transporte municipal lo que procede es la citación para comparecer a recibir notificación de un acto administrativo, la resolución motivada que ordena el artículo 50 de la ley 336 de 1996. Dicha citación es un acto administrativo de trámite, en cuanto es dictado por un funcionario de la administración investido de autoridad, es notificado inmediatamente y no contiene una decisión, sino que produce efectos jurídicos de impulsión de una actuación o procedimiento administrativo, cual es la apertura de la investigación.

Al ser un acto administrativo de trámite que no pone fin a la actuación, la orden de citación no tendrá recursos en la vía gubernativa, de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, como se desprende de la consulta, en materia de infracciones a las normas de transporte, se está utilizando por analogía con el Código Nacional de Tránsito, la orden de comparendo; esta situación es irregular y deriva de una indebida analogía porque se trata de normas que regulan procedimientos diferentes, mientras el uno es policivo el otro es administrativo.

2. LA SALA RESPONDE

2.1 La caducidad de la facultad sancionatoria de las infracciones a las normas de transporte, es de tres (3) años, contados a partir de la ocurrencia de la presunta conducta constitutiva de infracción de conformidad con el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.

2.2 El término de caducidad para imponer sanciones, por infracciones a las normas de transporte municipal, no tiene previstos en la leyó fenómenos que lo interrumpan, suspendan o prorroguen.

2.3 La orden de comparendo por presuntas contravenciones a las normas de tránsito no se puede se puede asimilar por analogía, a la citación que en materia de infracciones a las normas de transporte urbano debe hacerse al presunto infractor, para notificarle la resolución motivada por medio de la cual se abre la investigación; esta citación es un acto administrativo de trámite y, como tal, carece de recursos en la vía gubernativa, conforme al artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

Transcribese al señor Ministerio de Transporte. Igualmente, envíese copia a la Secretaría jurídica de la Presidencia de la República.

CESAR HOYOS SALAZAR

JAVIER HENAO HIDRON

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

ELIZABETH CASTRO REYS
Secretaria de la Sala

Autorizada su publicación con oficio 21546 del 29 de septiembre de 1997

Fecha y hora de creación: 2026-06-14 21:10:54