



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Edgar González López

Bogotá, D.C., tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020).

Número Único: 11001-03-06-000-2020-00126-00

Radicación Interna: 2445

Referencia: Concepto. La reincidencia en infracciones de tránsito.

Procedimiento para declarar la reincidencia por infracción a las normas de tránsito e imponer la sanción de suspensión de la licencia de conducción, de acuerdo con el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre.

La reincidencia constituye un agravante punitivo.

La llamada «nueva reincidencia».

La sanción por la reincidencia no implica desconocer el principio del *non bis in idem*.

La señora ministra de transporte formula una consulta a la Sala sobre el procedimiento para declarar la reincidencia por infracción a las normas de tránsito y ordenar la suspensión de la licencia de conducción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, «Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones».

I. ANTECEDENTES

Inicialmente, la ministra de transporte señala que el artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Luego cita el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, referente a la reincidencia en la comisión de infracciones de tránsito, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 124. Reincidencia. En caso de reincidencia se suspenderá la licencia de conducción por un término de seis meses, en caso de una nueva reincidencia se doblará la sanción.

Parágrafo. Se considera reincidencia el haber cometido más de una falta a las normas de tránsito, en un período de seis meses.

Manifiesta que el artículo 122 del mismo código establece las sanciones en materia contravencional de tránsito, dentro de las cuales se encuentra la suspensión de la licencia de conducción. Cita esta norma, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 122. Modificado por la Ley 1383 de 2010, artículo 20. 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.

[...]

Expresa que la reincidencia en materia de tránsito, de acuerdo con dicho Código, se configura por la realización de por lo menos dos (2) contravenciones a las normas de tránsito en un período de seis (6) meses, y tiene como consecuencia, la suspensión de la licencia de conducción por un término de seis (6) meses.

Explica la interpretación de la norma de la reincidencia en la siguiente forma:

[...] aunque se configure la ejecutoria de los actos administrativos en los que se declara contraventor en término superior a seis meses, la reincidencia se configura siempre y cuando la comisión de las infracciones haya tenido ocurrencia en un período inferior a este. Si bien es cierto, en torno a la reincidencia la normativa citada permite inferir que los actos administrativos sancionatorios deben estar debidamente ejecutoriados, el aspecto de mayor relevancia (al menos por estar expreso en la norma) es la fecha de origen de los hechos que dieron lugar a dichas sanciones.

Señala que la suspensión de la licencia de conducción se encuentra contemplada como una sanción en el Título IV, Capítulo I, sobre Sanciones y Procedimientos, del Código Nacional de Tránsito Terrestre. Indica que no está consagrada como una circunstancia de agravación, como sí lo es en los casos de fuga y de conducción del vehículo bajo el influjo del alcohol según la calidad del sujeto infractor, de acuerdo con los artículos 130 y 131 literal f), respectivamente, del mismo código.

La consultante explica luego, las distintas interpretaciones que se han planteado en torno al procedimiento sancionatorio de la reincidencia. Resulta pertinente su transcripción, así:

Las diferentes «tesis o posturas» que han surgido en cuanto al procedimiento sancionatorio por reincidencia, son:

- Que una vez culminado el procedimiento contravencional de que trata el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito Terrestre que impone sanción, y esta constituye la comisión de más de una falta en seis (6) meses, la autoridad competente profiere el acto administrativo que declara la responsabilidad del inculpado y en la misma providencia, declara la reincidencia.
- Que acaecida la ejecutoria de la segunda sanción, constitutiva de reincidencia, la autoridad competente profiere el acto administrativo sancionatorio mediante el cual suspende la licencia de conducción, y concede recursos contra el mismo.
- Que la autoridad competente, en cualquier tiempo, expide el acto administrativo de oficio, y declara la responsabilidad objetiva, con la sola verificación de más de una sanción debidamente ejecutoriada, que se hayan originado en el término de seis (6) meses.
- Que la autoridad competente inicia (el) procedimiento administrativo sancionatorio, según las disposiciones que de suyo consagra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la compatibilidad y analogía de que trata el artículo 162 de la Ley 769 de 2002.

Cita este último artículo, el cual dispone:

Artículo 162. Compatibilidad y analogía. Las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Procedimiento Civil, serán aplicables a las situaciones no reguladas por el presente código, en cuanto no fueren incompatibles y no hubiere norma prevista para el caso en análisis.

Se menciona en la consulta que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-181 del 13 de abril de 2016, expresó sobre la figura de la reincidencia en varios ordenamientos jurídicos, entre ellos, el de tránsito, lo siguiente:

61. De la misma manera, en otros ordenamientos jurídicos como el Código Penitenciario y Carcelario (artículos 63, 128, 147); Estatuto General del Transporte (artículos 48 literal e, 49 literal e); Código Nacional de Transporte (sic, es de Tránsito¹) Terrestre (artículos 26 numerales 4º y 5º, 124, 131, 152, 154); el Código de Policía (artículos 108L, 158, 189, 206, 214, y 28 del Título IV adicionado por el artículo 11 del

¹ Corrección de la Sala.

Decreto 522 de 1971), Ley 734 de 2002² (artículo 47), entre otros, se han establecido figuras sancionatorias en las que se valora la reincidencia como agravante punitivo.

Indica que la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte ha absuelto varias consultas presentadas por organismos de tránsito y ciudadanos en general, sobre la reincidencia establecida en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre y ha sostenido una línea interpretativa hasta la actualidad, en varios de sus conceptos, como por ejemplo el radicado con el No. 20191340122951 del cual cita el siguiente aparte:

En este orden de ideas, vale precisar que la normativa en materia de tránsito no determina un procedimiento a seguir para declarar la reincidencia, de manera que, cada autoridad de tránsito dentro del marco de sus competencias, una vez el infractor cuente con más de una infracción cometidas (sic) en un período de seis (6) meses y las mismas se encuentren en firme, de conformidad con el parágrafo del artículo 124 del Código Nacional de Tránsito aplicará el procedimiento, con el respeto de las garantías al debido proceso y de defensa, que deberán ser atendidas en todas las actuaciones judiciales y administrativas en virtud del artículo 29 de la Constitución Política.

Agrega que, en consecuencia, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte ha venido sosteniendo que el Código Nacional de Tránsito Terrestre no contempla un procedimiento específico al que deban ceñirse los organismos de tránsito para la declaratoria de reincidencia, pero que es fundamental que la autoridad de tránsito respete las garantías constitucionales del debido proceso y de defensa, de manera que antes de la declaratoria de reincidencia las observe en favor del inculpado.

Ahora bien, la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte solicitó a la Oficina Asesora Jurídica del mismo, por medio del memorando No. 20194000100823 del 18 de octubre de 2019, que realizara la presente consulta a la Sala, sobre la reincidencia de que trata el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, por cuanto:

[...] resulta conveniente contar con un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que permita establecer (i) Cuál es la naturaleza jurídica de la reincidencia prevista en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito, infracción o agravante, (ii) Si debe seguirse algún procedimiento por parte de las autoridades de tránsito para aplicar la consecuencia jurídica consagrada para la reincidencia en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito, (iii) Qué significa la 'nueva reincidencia' a que se refiere la citada disposición.

² Nota de la Sala: La Ley 734 de 2002 constituye el Código Disciplinario Único.

En el citado memorando, cuya fotocopia se encuentra a folios 21 a 23 del expediente, la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio expresa como motivación fundamental de la consulta la siguiente:

La anterior solicitud tiene razón de ser en que se evidencia un vacío o falta de claridad sobre la naturaleza jurídica de la reincidencia y acerca de si la declaración de reincidencia debe ser resultado del procedimiento de imposición de infracciones de tránsito de que trata (sic) los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito, o si se debe aplicar como agravante de la segunda infracción y en el mismo acto administrativo que la impone, o debe declararse previo adelantamiento del procedimiento sancionatorio de que trata el capítulo III, título I, de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), o si el mismo debe declararse mediante acto administrativo sin que previamente se adelante procedimiento sancionatorio alguno pero otorgando los recursos para garantizar el derecho de defensa (Folio 21).

La señora ministra de transporte menciona que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo de segunda instancia del 8 (sic, es 7) de noviembre de 2019 (folios 7 a 18 rev.), dentro de una acción de tutela radicada con el núm. AT- 2019-00289, promovida en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad y el Ministerio de Transporte, resolvió tutelar el derecho fundamental al debido proceso y dejar sin efecto la resolución que declaró reincidente a la accionante y la sancionó con la suspensión de su licencia de conducción.

Manifiesta que, en las consideraciones del fallo, el Tribunal analizó la resolución expedida por la Secretaría Distrital de Movilidad, mediante la cual este organismo de tránsito estableció, por medio de la verificación del sistema de información contravencional (SICON), que la accionante había incurrido en la comisión de dos (2) infracciones a las normas de tránsito en seis (6) meses. Esta información fue determinante para la imposición de la sanción³.

Añade que el Tribunal consideró que para el caso *sub examine* era procedente la aplicación de los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aplicables por remisión del artículo 162 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

La ministra finaliza diciendo que se deduce que, en este caso, en criterio del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el procedimiento administrativo sancionatorio no está regulado en la normativa de tránsito y, por lo tanto, se debe acudir al

³ Nota de la Sala: En efecto, se observa, en el fallo de segunda instancia, que luego de la verificación de dicha información, «la entidad (...) procedió a declarar reincidente a la accionante y a suspenderle su licencia de conducción; lo cual sin duda constituye una anomalía, pues no solo aplicó objetivamente una sanción que restringe derechos de la accionante, sino que lo hace sin desplegar una actuación administrativa donde con participación de la presunta infractora y el respeto a su debido proceso, se determine la ocurrencia o no de la reincidencia» (Folio 16).

establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

II. PREGUNTAS

Con base en lo expuesto, la señora ministra de transporte formula las siguientes preguntas:

1. ¿Las autoridades de tránsito deben seguir un procedimiento para declarar la reincidencia y ordenar la suspensión de la licencia de conducción de que trata el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito?, en caso afirmativo, ¿Debe seguir el procedimiento sancionatorio general establecido en la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el procedimiento contravencional de que tratan los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre, u otro procedimiento?
2. De conformidad con la Sentencia C-181-16 proferida por la Corte Constitucional en donde ha manifestado: "... en otros ordenamientos jurídicos como el (...) Código Nacional de Tránsito Terrestre (artículos 26 numerales 4º y 5º, 124, 131, 152, 154) (...), entre otros, se han establecido figuras sancionatorias en las que se valora la reincidencia como agravante punitivo, entre otras". ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la reincidencia prevista en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito, infracción, agravante, u otro?
3. ¿Qué debe entenderse por "nueva reincidencia" a que se refiere el citado artículo 124 de la Ley 769 de 2002?
4. ¿Cuándo (sic) la autoridad competente da aplicación al artículo 124 de la Ley 769 de 2002 que establece la sanción de suspensión de la licencia de conducción al cometer más de una falta en un período de (6) meses, implica sancionar al investigado por los mismos hechos, y en consecuencia, se desconoce el principio del *non bis in ídem*?, en el entendido que para imponer la referida sanción se debe tener en cuenta la comisión de dos o más infracciones que fueron juzgadas con anterioridad.

III. CONSIDERACIONES

Para absolver la consulta, la Sala se ocupará de los siguientes temas: i) La Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, y la reincidencia en materia de infracciones de tránsito; ii) El procedimiento para declarar la reincidencia en una infracción de tránsito e imponer la sanción de suspensión de la licencia de conducción, conforme al artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre; iii) La naturaleza jurídica de la reincidencia: agravante punitivo; iv) El concepto de la «nueva reincidencia» contemplada en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre; y v) La sanción de la reincidencia en materia de infracciones de tránsito no implica el desconocimiento del principio jurídico del *non bis in ídem*.

A. La Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, y la reincidencia en materia de infracciones de tránsito

El derecho fundamental de las personas a la libre circulación en el país se encuentra reconocido en el artículo 24 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

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.

Conforme a la citada disposición, la circulación libre de las personas y de los vehículos por las vías públicas y privadas del país se encuentra limitada por la ley, fundamentalmente por razones de seguridad y de adecuado aprovechamiento y utilización de tales vías.

Dicha regulación ha sido establecida principalmente en la Ley 769 del 6 de julio de 2002, «Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones», la cual ha sido modificada por diversas leyes, debido a los cambios jurídicos y tecnológicos en materia de vehículos y de infraestructura de las vías.

Entre esas leyes se cuenta la Ley 1383 del 16 de marzo de 2010, «Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones». Precisamente esta ley modificó el artículo 1º del mencionado código, el cual establece su ámbito de aplicación y sus principios rectores. Dice así:

Artículo 1º. Ámbito de aplicación y principios. <Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, libre circulación, educación y descentralización. (Subraya la Sala).

Como se observa, el Código Nacional de Tránsito Terrestre regula la circulación de las personas y de los vehículos por las vías públicas y privadas, pero también la actuación y los procedimientos de las autoridades de tránsito⁴. La Sala resalta este último aspecto, por cuanto el tema del procedimiento en el caso de reincidencia de las infracciones de tránsito constituye el punto central de la presente consulta.

La Corte Constitucional ha destacado en diversas sentencias la importancia que tiene el Código Nacional de Tránsito para los derechos de las personas, su convivencia y su actividad productiva, así como para el desarrollo económico y social del país, mediante la utilización de las vías que comunican las distintas ciudades y

⁴ El artículo 3º del citado código menciona cuáles son las autoridades de tránsito en el país. Dice así: **«Artículo 3º. Autoridades de Tránsito. <Artículo modificado por el artículo 2º de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:>** Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5º de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

Parágrafo 1º. Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.

Parágrafo 3º. Las Autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Parágrafo 4º. La facultad de Autoridad de Tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.

Parágrafo 5º. Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de Autoridad de Tránsito».

poblaciones. Así, por ejemplo, en la sentencia C-089 del 16 de febrero de 2011, la Corte expresó lo siguiente:

(...) En consecuencia, la Corte se ha pronunciado en relación con la importancia y relevancia del Código Nacional de Tránsito Terrestre, mencionando que este tiene como fin regular la circulación de todos los tipos de usuarios (peatones, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos), por todos los tipos de vías (carreteras, calles, vías públicas o vías cerradas), y que su finalidad es principalmente la garantía y protección de la seguridad y salubridad ciudadanas, y que por tanto las normas que integran este código constituyen normas de interés público, absolutamente necesarias para la organización racional de la movilidad ciudadana en condiciones de seguridad y salubridad.⁵

En síntesis, la Corte ha encontrado que la imperiosidad e importancia del tránsito terrestre faculta al Legislador para regular ampliamente la materia, establecer las sanciones para las infracciones y facultar a las autoridades administrativas de los distintos niveles territoriales -nacional y local-, con el fin de promover el cumplimiento de tales disposiciones y aplicar las sanciones correspondientes para los infractores de las normas de tránsito.⁶

Como se advierte, la Corte manifiesta que el legislador tiene plena facultad para establecer las infracciones de tránsito y sus correspondientes sanciones, así como para otorgar competencia para su aplicación a las distintas autoridades administrativas de tránsito, de acuerdo con el procedimiento que él mismo determine, y para que de esta forma se dé cumplimiento al debido proceso administrativo conforme a la exigencia del artículo 29 constitucional.

En relación con las sanciones, el artículo 122 del Código establece las siguientes:

Artículo 122. Tipos de sanciones. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

⁵ Nota de la Corte: Ver Sentencias C-355 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-885 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶ Nota de la Corte: Ver Sentencias C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-931 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-144 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

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. [...]

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

Conviene destacar que el numeral 4 menciona la «suspensión de la licencia de conducción», la cual constituye la sanción que corresponde a la reincidencia en la comisión de infracciones de tránsito, según el artículo 124 del código.

La palabra «infracción» es precisada por el artículo 2º del código, que aporta las definiciones de una serie de términos para la aplicación e interpretación del código. Dice así:

Infracción: Transgresión o violación de una norma de tránsito. Habrá dos tipos de infracciones: simple y compleja. Será simple cuando se trate de violación a la mera norma. Será compleja si se produce un daño material.

El artículo 2º define también la «licencia de conducción», en la siguiente forma:

Licencia de conducción: Documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de vehículos con validez en todo el territorio nacional.

Ahora bien, la consulta se refiere a la figura jurídica de la reincidencia en materia de infracciones de tránsito en general, conforme al artículo 124 del código, y sobre ella se centrará el análisis de la Sala.

Sin embargo, es oportuno mencionar que el código en varias normas contempla reincidencias especiales, pues se refieren a determinadas infracciones, como por ejemplo, conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas o prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, sin justa causa.

En tales casos la reincidencia es sancionada con la cancelación de la licencia de conducción.

Se debe dar aplicación a la tipificación especial de la reincidencia en esos casos, la cual prevalece sobre la tipificación de la reincidencia en la generalidad de las infracciones de tránsito, contenida en el artículo 124 del código.

Dicha tipificación especial se encuentra establecida en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 26. Causales de suspensión o cancelación. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> La licencia de conducción se suspenderá:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en la imposibilidad transitoria, física o mental para conducir, soportado en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental o de coordinación expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado⁷.
2. Por decisión judicial⁸.
3. Por encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por la autoridad competente de conformidad con lo consagrado en el artículo 152 de este Código.
4. <Numeral inexecutable>⁹.

La licencia de conducción se cancelará:

⁷ El numeral 1 fue declarado exequible, por el cargo analizado, consistente en la presunta vulneración de los principios de legalidad y del debido proceso, por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-428 del 17 de septiembre de 2019.

⁸ El numeral 2 también fue declarado exequible, por el mismo cargo, por la Corte Constitucional en la sentencia citada.

⁹ El numeral 4, que preveía: «Por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva», fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C- 428 de 2019. La motivación de la Corte fue resumida por esta, de la siguiente manera:

«(...) El numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 prescribe como causal de suspensión de la licencia de conducción la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares. La lectura individual y aislada de la disposición, así como la lectura sistemática de la Ley 769 de 2002, permiten concluir que ninguna disposición de esta normativa es útil para definir el tiempo de duración de la suspensión de la licencia por esta causal. Desde esta perspectiva, la falta de determinación de la consecuencia jurídica que se sigue de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares y la inexistencia de disposición aplicable de manera directa a esta causal o criterios objetivos que permitan delimitar la duración de la sanción, más allá del querer del funcionario administrativo de turno, erosionan el principio de legalidad y, por ende, el numeral 4° de la primera parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002 será declarado inexecutable».

1. Por disposición de las autoridades de tránsito basada en la imposibilidad permanente física o mental para conducir, soportada en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado.
2. Por decisión judicial.
3. Por muerte del titular. La Registraduría Nacional del Estado Civil está obligada a reportar a los sistemas creados por los artículos 8 y 10 del presente ordenamiento, el fallecimiento del titular.
4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente, en concordancia con el artículo 152 de este Código.
5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa.
6. Por hacer uso de la licencia de conducción estando suspendida.
7. Por obtener por medios fraudulentos la expedición de una licencia de conducción, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.

Parágrafo. <Parágrafo modificado por el artículo 2 de la Ley 1696 de 2013¹⁰. El nuevo texto es el siguiente:> La suspensión o cancelación de la Licencia de Conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La resolución de la autoridad de tránsito que establezca la responsabilidad e imponga la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, deberá contener la prohibición expresa al infractor de conducir vehículos automotores durante el tiempo que se le suspenda o cancele la licencia.

La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Una vez se encuentre en firme la resolución de la autoridad de tránsito mediante la cual cancela la licencia de conducción, por las causales previstas en los numerales 6o y 7o de este artículo, se compulsarán copias de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

¹⁰ Ley 1696 del 19 de diciembre de 2013, «Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas».

<Inciso condicionalmente exequible>¹¹ Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción (Subraya la Sala).

Como se aprecia, esta norma contempla algunos eventos especiales que dan origen a la imposición de las sanciones de suspensión o de cancelación de la licencia de tránsito, y el parágrafo precisa varias consecuencias jurídicas de estas sanciones.

Conforme se manifestó, la norma establece dos causales específicas de reincidencia que implican, por su gravedad, la sanción de cancelación de la licencia de conducción. Se trata de la reincidencia en la conducción de vehículos en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, determinado por la autoridad competente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 152 del código¹², y la reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa.

Esta tipificación de la reincidencia en tales casos, reviste un carácter especial y se encuentra en concordancia con la preservación de los principios rectores del código, mencionados en el artículo 1º del mismo, principalmente con el primero de ellos que consiste en la seguridad de los usuarios.

Tal carácter especial implica que su aplicación prima sobre la reincidencia de carácter general establecida en el artículo 124 del código.

Ahora bien, en el Título IV «Sanciones y Procedimientos» del Código Nacional de Tránsito, dentro del Capítulo I, «Sanciones», después de los artículos 122, «Tipos de sanciones», y 123, «Amonestación», y antes del artículo 125, «Inmovilización», se encuentra curiosamente el artículo 124, el cual regula la reincidencia en materia de infracciones de tránsito en general, de acuerdo con la definición que aporta el parágrafo de la misma norma, y le establece la sanción de suspensión de la licencia de conducción por un término fijo de seis (6) meses.

Este artículo, original del código, dispone lo siguiente:

Artículo 124. Reincidencia. En caso de reincidencia se suspenderá la licencia de conducción por un término de seis meses, en caso de una nueva reincidencia se doblará la sanción.

¹¹ El inciso final fue declarado condicionalmente exequible, por el cargo analizado, por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-428 de 2019. El condicionamiento es el siguiente: «en el entendido de que se aplica única y exclusivamente a la causal contemplada en el numeral 4º de la segunda parte del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, referida a la reincidencia en la conducción en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas».

¹² El artículo 152, titulado «Grado de alcoholemia», del Código, modificado por el artículo 5º de la Ley 1696 de 2013, establece las sanciones de acuerdo con el grado de alcoholemia o de embriaguez del conductor y «según el nivel de reincidencia correspondiente», para lo cual la norma distingue en cada grado, si es por primera o segunda o tercera vez.

Parágrafo. Se considera reincidencia el haber cometido más de una falta a las normas de tránsito, en un período de seis meses.

Como se aprecia, el parágrafo de esta norma define la reincidencia como la comisión de más de una falta a las normas de tránsito en un lapso de seis (6) meses, lo cual significa que si una persona, en ese período de tiempo, incurre dos veces en una infracción de tránsito, la segunda constituye una reincidencia en este tipo de contravenciones.

La reincidencia se considera una circunstancia agravante, pues se trata de que el infractor vuelve a cometer en un lapso de tiempo determinado, una contravención de tránsito (sin que necesariamente sea la misma de la primera, ya que la norma no lo dice), lo cual denota un comportamiento contrario al debido acatamiento y respeto de las normas de tránsito que son normas de seguridad y convivencia de la comunidad.

Por tal razón, la norma dispone que en ese evento se debe aplicar una sanción severa, como es la suspensión de la licencia de conducción por un término de seis (6) meses. Es una sanción fija, no sujeta a graduación.

Si se produce una nueva reincidencia, a la cual la Sala se referirá más adelante, se debe doblar la sanción, o sea, imponer una sanción mucho más severa: doce (12) meses de suspensión de la licencia de conducción.

Tal es la norma que motiva la consulta, pues esta en primer lugar, indaga si las autoridades de tránsito deben seguir un procedimiento para la aplicación del artículo 124 del Código Nacional de Tránsito y cuál sería dicho procedimiento.

En otras palabras, la consulta se dirige fundamentalmente a determinar cuál es el procedimiento aplicable para declarar la reincidencia de un conductor en la comisión de una infracción de tránsito e imponerle la sanción de suspensión de la licencia de conducción por un período de seis (6) meses.

Por esa razón, el análisis de la Sala se centraliza en la reincidencia contemplada en el artículo 124 del código.

B. El procedimiento para declarar la reincidencia en una infracción de tránsito e imponer la sanción de suspensión de la licencia de conducción, conforme al artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre

La parte inicial de la primera pregunta de la consulta inquiriere si para la aplicación del artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, las autoridades de tránsito deben seguir un procedimiento, lo cual se responde claramente de manera afirmativa. Esto, por el derecho fundamental que tiene toda persona al debido

proceso, reconocido por el artículo 29 de la Constitución, según el cual este «[...] se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas».

La segunda parte de la primera pregunta indaga acerca de cuál sería dicho procedimiento: si el procedimiento contravencional de tránsito de que tratan los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito, o el procedimiento sancionatorio general contemplado en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, u otro procedimiento.

Al respecto, la Sala encuentra que el Código Nacional de Tránsito establece el procedimiento especial para la determinación de las infracciones de tránsito y la imposición de las sanciones que el mismo establece, de forma que es éste el que debe aplicarse para declarar la reincidencia en la comisión de una infracción de tránsito e imponer la sanción correspondiente.

Es una normativa especial, establecida para el ámbito del tránsito terrestre, y por tanto las autoridades de tránsito deben darle aplicación, conforme lo establecen los citados artículos del código y sus normas concordantes, como el artículo 1º de la misma normativa, que dispone que este código regula, entre otros temas, «la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito».

En los casos de vacíos del procedimiento contravencional de tránsito, las normas del procedimiento administrativo sancionatorio regulado por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, serían aplicables, conforme lo disponen el artículo 47 del mismo¹³ y el artículo 162 del Código Nacional de Tránsito¹⁴.

Ahora bien, en relación con el referido procedimiento contravencional de tránsito, la Sala presenta el siguiente análisis.

En primer lugar, los artículos 134 a 140 y 142 del código establecen las reglas de competencia y de procedimiento en materia de infracciones de tránsito.

¹³ **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. «Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

[...].» (Subraya la Sala).

¹⁴ **Código Nacional de Tránsito. «Artículo 162. Compatibilidad y analogía.** Las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Procedimiento Civil, serán aplicables a las situaciones no reguladas por el presente código, en cuanto no fueren incompatibles y no hubiere norma prevista para el caso en análisis».

Sin embargo, estos artículos se encuentran en capítulos diferentes, pues dentro del título IV «Sanciones y Procedimientos» del código, los artículos 134 y 135 conforman el capítulo III, titulado «Competencia. Normas de comportamiento», los artículos 136 a 140¹⁵ están en el capítulo IV, denominado «Actuación en caso de imposición de comparendo», y el artículo 142 en el capítulo V referido a los «Recursos».

Veamos cada uno de estos aspectos:

1. La competencia

El artículo 134 fija la distribución de la competencia de los organismos de tránsito¹⁶ en la siguiente forma:

Artículo 134. Jurisdicción y competencia. Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico.

Parágrafo. Los daños y perjuicios de mayor y menor cuantía sólo pueden ser conocidos por los jueces civiles de acuerdo a su competencia.

De acuerdo con esta norma, las inspecciones de tránsito, o quienes hagan sus veces, tienen la competencia para conocer de las infracciones cometidas en el territorio de su jurisdicción, en las siguientes instancias:

1. En única instancia, de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) «salarios», los cuales son «salarios mínimos diarios legales vigentes», conforme a la precisión que hace después la misma norma y según lo establece claramente el parágrafo 2º del artículo 122 del código, arriba transcrito.

2. En primera instancia:

a. De las infracciones sancionadas con multas superiores a los veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes.

¹⁵ Cabe anotar que el artículo 141 del código no está relacionado con el procedimiento administrativo sancionatorio de tránsito, pues regula un aspecto totalmente distinto, cual es el de la prestación del servicio público de transporte en los puentes de los municipios ribereños o conurbados.

¹⁶ El artículo 2º del código define a los organismos de tránsito en estos términos:

«**Organismos de tránsito:** Son unidades administrativas municipales, distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción».

b. De las infracciones sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia de conducción. En el caso de la reincidencia en materia de infracciones de tránsito en general, la sanción es la suspensión de la licencia de conducción, de conformidad con lo dispuesto por el citado artículo 124 del código.

La segunda instancia le compete al superior jerárquico de las respectivas inspecciones de tránsito o de quienes actúen como tales.

Luego, los artículos 135 a 140 del Código Nacional de Tránsito establecen el procedimiento para determinar la comisión de las infracciones o contravenciones de tránsito y la imposición de las respectivas sanciones.

2. El procedimiento para la orden de comparendo

El artículo 135 se refiere al procedimiento que debe cumplir la autoridad de tránsito para expedir la orden de comparendo.

El término «comparendo», muy usual en materia del procedimiento de tránsito, ha sido definido para efectos legales, por el artículo 2º del código, de este modo:

Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.

La Corte Constitucional, por medio de la sentencia T-616 del 3 de agosto de 2006, expresó, respecto de este documento, lo siguiente:

De esta forma, el comparendo se concibe como una orden formal de citación ante la autoridad competente, que da inicio al trámite contravencional por infracciones de tránsito, y cuyo objeto consiste en citar al presunto infractor para que acepte o niegue los hechos que dieron lugar a su requerimiento.

Por otra parte, es admisible que como consecuencia del comparendo, el propio administrado ponga fin al proceso contravencional en su contra, cancelando voluntariamente la sanción que corresponda a la infracción que se le atribuye, con lo cual da lugar a que opere el fenómeno jurídico de la asunción de obligaciones por la aceptación de la imputación realizada.

Por último conviene aclarar, en concordancia con lo expuesto por el Consejo de Estado, que: *“...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 [...]*¹⁷.

En otro pronunciamiento, esta vez de constitucionalidad, la sentencia C-530 de 2003, la Corte Constitucional sostuvo, en relación con el comparendo y el procedimiento de tránsito, lo siguiente:

[...] En cuanto a la supuesta violación al debido proceso, es menester anotar que el levantamiento de un comparendo no puede asimilarse a la imposición de la sanción pues, como ya fue anotado, el comparendo es una orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción. Así, si se presenta ante la autoridad competente, puede ejercer su derecho a la defensa y el comparendo advierte la posibilidad de nombrar un apoderado. Siendo así, no son de recibo los cargos de la demanda sobre la violación del debido proceso, pues el infractor es informado de todas las posibilidades que tiene para afrontar la imputación.

Además, como había sido mencionado anteriormente, este tipo de procesos no pueden examinarse con el mismo rigor que un proceso penal, pues se trata de una facultad sancionatoria distinta, que admite matices y grados en la formulación, interpretación y aplicación de las normas. Por tanto, en virtud de la amplia potestad de configuración del legislador en este asunto, y de la libertad que ostenta para diseñar los diferentes procedimientos, el examen constitucional es dúctil. De acuerdo con un examen de ese tipo, resulta claro para la Corte que es desproporcionada la exigencia planteada en la demanda de que este tipo de procesos incluyan figuras como la del defensor de oficio o el curador ad litem, pues el debate procesal no implica materias que merezcan un control riguroso de las formas propias de este procedimiento. Obviamente, ello no implica que puedan ser desconocidas las garantías mínimas del debido proceso, pero para este Tribunal, la información dada a los infractores al momento del comparendo, las posibilidades de comparecer personalmente o a través de apoderado ante la autoridad competente, y la posibilidad de desplegar una defensa apropiada dentro del proceso, son suficientes para proteger los derechos de los inculpados. (Subraya la Sala).

El artículo 129 del Código Nacional de Tránsito determina los datos e informaciones que debe contener una orden de comparendo:

Artículo 129. De los informes de tránsito. <Aparte tachado inexecutable y aparte subrayado condicionalmente executable> Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este código, a través de la imposición (sic) de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del

¹⁷ Cita de la sentencia de la Corte Constitucional: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 17 de septiembre de 1997. Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.

agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación, en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo¹⁸.

Parágrafo 1º. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

Parágrafo 2º. Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición (sic) de un comparendo¹⁹.

Como se observa, el comparendo de tránsito **no** constituye la imposición de la sanción, como muchas veces se considera popularmente, sino que es una orden para que el presunto contraventor o implicado en la comisión de la infracción, acuda ante la autoridad de tránsito a dar sus explicaciones en torno a la posible falta, ejercer su derecho de defensa y presentar y solicitar las pruebas pertinentes.

Por tal razón, la orden de comparendo contiene los datos necesarios del presunto inculcado para su identificación, en orden a lograr su correcta notificación, y también los datos indispensables del agente de tránsito que diligencia el documento.

De manera adicional, la normativa establece que la orden de comparendo se puede formalizar con la utilización de ayudas tecnológicas (las conocidas popularmente como fotomultas), las cuales tienen efectos probatorios sobre la identificación del vehículo e incluso en algunos casos, del conductor, y la comisión de la infracción.

Ahora bien, el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 establece, de manera detallada, el procedimiento para la expedición de la orden de comparendo por parte de la autoridad de tránsito. Esta norma dispone lo siguiente:

Artículo 135. Procedimiento. <Artículo modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Ante la comisión de una

¹⁸ La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-530 del 3 de julio de 2003, declaró inexecutable el aparte tachado del artículo 129 y executable el aparte subrayado, bajo el siguiente condicionamiento: «La constitucionalidad de este fragmento se da en el entendido, que el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción».

¹⁹ El parágrafo 2º del artículo 129 fue declarado executable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-530 de 2003, por el cargo estudiado, consistente en la presunta violación del derecho a la defensa por el uso de grabaciones de video o equipos electrónicos.

contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer (sic) el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia²⁰.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

<Aparte subrayado exequible> No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa²¹. Para el servicio

²⁰ El inciso tercero del artículo 135 modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 del 16 de marzo de 2010, fue declarado exequible, por los cargos propuestos y analizados de presunta violación de los derechos al debido proceso y a la igualdad, por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-980 del 1º de diciembre de 2010. Expresó la Corte lo siguiente:

«9.2. Según quedó explicado, la jurisprudencia constitucional ha reconocido en la notificación por correo, un mecanismo idóneo y eficaz para que los destinatarios de los actos administrativos puedan no solo conocerlos oportunamente, sino también, utilizar en su contra los medios o instrumentos jurídicos necesarios para la defensa y protección de sus derechos e intereses. Ajuicio de la Corte, dicha forma de notificación es una manifestación legítima del principio de publicidad, como garantía mínima del debido proceso, en cuanto satisface el propósito perseguido por aquél, cual es el de imponer a las autoridades, judiciales y administrativas, la carga de hacer conocer a las personas todos los actos que profieran en ejercicio de sus funciones».

²¹ Este aparte subrayado del artículo 5º fue declarado exequible, por los cargos propuestos y analizados de presunta violación de los derechos al debido proceso y a la igualdad y de presunto establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva en cabeza del propietario del vehículo, por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-980 de 2010. La Corte manifestó lo siguiente:

«10.16. Pues bien, interpretando armónica y sistemáticamente el aparte acusado con la regla general contenida en el parágrafo 1º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, y con el texto del propio artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 (que a su vez modifica el artículo 135 de la Ley 769 de 2002), la Corte llega a la conclusión, de que la obligación atribuida al propietario de tener que pagar la multa, solo puede tener lugar, como consecuencia de su vinculación formal a la actuación administrativa, y luego de que se establezca plenamente su culpabilidad en la infracción.

[...]

10.18. En efecto, el citado artículo 129 del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002), al regular lo relativo al contenido de los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones

público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculcado o del testigo que lo haya suscrito por este.

Parágrafo 1º. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

Parágrafo 2º. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.

Como se aprecia, se debe distinguir en el procedimiento de expedición de la orden de comparendo estos dos eventos:

previstas en dicho código, establece como regla general, en su parágrafo 1º, que **“[Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción]”** (negritas y subrayas fuera de texto). En plena concordancia con ello, la misma norma demandada, el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 (que a su vez modifica el artículo 135 de la Ley 769 de 2002), además de disponer la notificación del comparendo al propietario, al referirse al contenido de la orden de comparendo, prevé que en ella se **“ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes”**. (negritas y subrayas fuera de texto).

[...]

10.21. Por lo tanto, la regla según la cual *“En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa”*, no establece una forma de responsabilidad objetiva ni viola el derecho al debido proceso, pues una interpretación sistemática y armónica de la misma, permite advertir que el propietario del vehículo esta (sic) en capacidad de comparecer al proceso administrativo para ejercer la defensa de sus intereses, de manera que la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, cuando se pruebe que él fue quien cometió la infracción, o cuando éste lo admita expresa o implícitamente.

10.22. Bajo las anteriores consideraciones, el aparte acusado del inciso quinto del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, será declarado inaplicable».

1. Si el agente de tránsito diligencia directamente la orden de comparendo, esta debe contener la citación al conductor para presentarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la autoridad de tránsito correspondiente, y le debe entregar una copia al conductor, quien debe firmar el documento; si no lo hace o no presenta su licencia de conducción, firmará por él un testigo plenamente identificado.

Se debe enviar por correo una copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo si se trata de servicio público, y a la Superintendencia de Transporte.

2. Si la expedición del comparendo se origina en la utilización de ayudas tecnológicas, se debe enviar por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, con los datos de la infracción y sus soportes, al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo si se trata de servicio público, y a la Superintendencia de Transporte.

Adicionalmente, hay que anotar que cuando se trata de la expedición de un comparendo por una infracción detectada mediante el sistema de ayudas tecnológicas, se debe aplicar el procedimiento establecido por el artículo 8º de la Ley 1843 de 2017²², el cual dispone lo siguiente:

Artículo 8º. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, (sic) la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación:

El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público. En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo.

Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del

²² La Ley 1843 del 14 de julio de 2017, conocida como la ley de las fotomultas, es aquella «Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones».

vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

Parágrafo 1º. El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa^{23/24}.

Parágrafo 2º. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas.

Parágrafo 3º. Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones

²³ La Corte Constitucional se declaró inhibida para emitir pronunciamiento de mérito contra el parágrafo 1º del artículo 8º de la Ley 1843 de 2017, por ineptitud sustantiva de la demanda, mediante la sentencia C-112 del 7 de noviembre de 2018.

²⁴ Posteriormente, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-038 del 6 de febrero de 2020, declaró inexecutable el parágrafo 1º del artículo 8º de la Ley 1843 de 2017.

La Corte sintetizó sus argumentos en la siguiente forma:

«[...] Determinó la Corte que la norma demandada adolece de ambigüedades en su redacción y, por consiguiente, genera incertidumbre en cuanto al respeto de garantías constitucionales ineludibles en el ejercicio del poder punitivo del Estado. Así, (i) aunque garantiza nominalmente el derecho a la defensa, al prever la vinculación del propietario del vehículo al procedimiento administrativo, vulnera, en realidad, dicha garantía constitucional, porque omite de la defensa lo relativo a la imputabilidad y la culpabilidad, al hacer directamente responsable al propietario del vehículo, por el solo hecho de ser el titular del mismo -imputación real, mas no personal-. (ii) Desconoce el principio de responsabilidad personal o imputabilidad personal, porque no exige que la comisión de la infracción le sea personalmente imputable al propietario del vehículo, quien podría ser una persona jurídica y (iii) vulnera la presunción de inocencia, porque aunque no establece expresamente que la responsabilidad es objetiva o que existe presunción de culpa, al no requerir imputabilidad personal de la infracción, tampoco exige que la autoridad de tránsito demuestre que la infracción se cometió de manera culpable. Ante el incumplimiento de garantías mínimas del ejercicio legítimo del poder punitivo del Estado, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará, por consiguiente, la inexecutable de la norma demandada».

Conviene anotar que al final de esta sentencia, la Corte hizo estas dos precisiones importantes:

«[...] Resaltó la Corte que la declaratoria de inexecutable de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria entre el propietario del vehículo y el conductor, prevista en la norma demandada, por las infracciones captadas por medios tecnológicos (fotomultas), no implica que este sistema de detección de infracciones sea inconstitucional y, por lo tanto, puede seguir en funcionamiento. Igualmente advirtió que la solidaridad sigue vigente en lo que respecta a vehículos vinculados a empresas de transporte, como lo prevé el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, declarado executable en la sentencia C-089 de 2011, según el cual "Serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas" (negrillas agregadas) (sic), norma que sí exige imputabilidad personal de la infracción, como condición para activar la solidaridad».

subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información:

- a) Dirección de notificación;
- b) Número telefónico de contacto;
- c) Correo electrónico; entre otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte. (Subraya la Sala).

Como se advierte en el último inciso de esta norma, la autoridad de tránsito del ente territorial en donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas debe enviar al propietario del vehículo el comparendo y sus soportes, el cual debe contener la orden de presentarse a la autoridad competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, «para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito».

Lo anterior ratifica la aplicabilidad de este procedimiento para determinar la comisión de la infracción, la cual puede ser la primera o puede ser la que constituye la reincidencia, por ser la segunda a cargo del mismo infractor en seis (6) meses, conforme al citado artículo 124 del código, y la fijación de la respectiva sanción.

Resulta oportuno señalar que el artículo 9º de la Ley 1843 de 2017 que contiene varias normas procedimentales, reitera también la aplicación de las disposiciones del procedimiento administrativo sancionatorio establecidas en el Código Nacional de Tránsito y solamente en lo no regulado por este, la viabilidad de acudir a las normas de la Ley 1437 de 2011, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Dice así:

Artículo 9º. Normas complementarias. En lo que respecta a las demás actuaciones que se surten en el procedimiento administrativo sancionatorio, se regirá por las disposiciones del Código Nacional de Tránsito y en lo no regulado por esta (sic), a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Luego de la expedición de la orden de comparendo, sea con base en la actuación del agente de tránsito o el uso de las ayudas tecnológicas, y su debida notificación, continúa el procedimiento contravencional establecido en los artículos 136 y siguientes del Código Nacional de Tránsito.

3. El procedimiento posterior a la expedición del comparendo

El artículo 136 del Código Nacional de Tránsito hace parte del capítulo IV del título IV de este código. El título de este capítulo es «Actuación en caso de imposición

(sic) de comparendo», de acuerdo con la modificación que le hizo el artículo 23 de la Ley 1383 de 2010.

Este artículo establece el procedimiento para el evento en que el presunto infractor acepta la comisión de la falta y se acoge a la reducción de la multa imponible, y desarrolla también el procedimiento en el evento en que el mismo rechaza haber cometido la infracción y plantea su defensa. La norma dispone lo siguiente:

Artículo 136. Reducción de la multa. <Artículo, salvo sus parágrafos, modificado por el artículo 205 del Decreto 19 de 2012^{25/26}. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:

1. <Numeral modificado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019²⁷. El nuevo texto es el siguiente:> Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística o en centro integral de atención, o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o

2. <Numeral modificado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Cancelar el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito, en un centro de enseñanza automovilística, o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística, o centro integral de atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción.

²⁵ El Decreto Ley 19 del 10 de enero de 2012 corresponde a un decreto anti-trámites, pues su epígrafe dice: «Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública».

²⁶ La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-849 del 24 de octubre de 2012, se declaró inhibida para pronunciarse de fondo en relación con el artículo 205 del Decreto Ley 19 de 2012, por configurarse ineptitud sustantiva de la demanda.

²⁷ El Decreto Ley 2106 del 22 de noviembre de 2019 constituye un decreto anti-trámites posterior al 19 de 2012 y se titula: «Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública».

3. Si aceptada la infracción, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpaado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculpaado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpaado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley.

Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparecencia, podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

Parágrafo 1º. En los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa.

Parágrafo 2º. <Parágrafo adicionado por el artículo 7 de la Ley 1843 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se demuestre que la orden de comparendo por infracción a las normas de tránsito detectada por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, no fue notificada o indebidamente notificada, los términos establecidos para la reducción de la sanción comenzarán a correr a partir de la fecha de la notificación del comparendo.

Parágrafo transitorio. <Parágrafo adicionado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Transporte continuará realizando las habilitaciones, hasta que se cuente con el desarrollo en el sistema RUNT, para que dichos organismos realicen el registro de manera directa, plazo que no podrá ser mayor a 6 meses contados a partir de la expedición del presente decreto ley prorrogables por 3 meses más.

Para todos los efectos legales, el registro en el RUNT hará las veces de habilitación.

Como se observa, una vez cumplida la etapa de expedición de la orden de comparendo, el procedimiento establece dos posibilidades para el presunto infractor de las normas de tránsito, a saber:

1. El presunto infractor puede aceptar la comisión de la infracción, caso en el cual deberá pagar el 50% o el 75% del valor de la multa, según que sea dentro de los cinco (5) o los veinte (20) días siguientes a la orden de comparendo, y siempre y cuando asista a un curso sobre las normas de tránsito en un organismo autorizado.

2. O bien, el presunto infractor puede rechazar la comisión de la infracción o alegar en su defensa que no es culpable, caso en el cual:

a) El funcionario debe realizar una audiencia pública para decretar las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que estime útiles.

Si fuere posible, en la misma audiencia se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado.

b) Si no fuere posible, se recaudarán las pruebas y se citará a una audiencia pública, en la cual, si hay mérito probatorio para ello, se determinará la comisión de la infracción y la imposición de la respectiva sanción y si no lo hay, se decretará la absolución del conductor inculpado. La notificación de la decisión se hace en estrados.

El artículo 137 del Código contempla unas normas especiales para el caso de las infracciones detectadas por ayudas tecnológicas, pero señala que la actuación se debe adelantar conforme al artículo precedente y destaca la garantía del derecho a la defensa del presunto infractor, que siempre debe tener el procedimiento. Dispone lo siguiente:

Artículo 137. Información. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo²⁸.

²⁸ Los dos primeros incisos del artículo 137 del Código Nacional de Tránsito fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-530 del 3 de julio de 2003, por el cargo estudiado, consistente en la presunta violación del debido proceso.

<Inciso condicionalmente exequible> Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código²⁹.

Parágrafo 1º. (sic) El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculgado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.

Los artículos siguientes del mencionado capítulo IV, sobre el procedimiento administrativo sancionador de tránsito, se refieren a diversos aspectos de este.

Así, el 138 establece la comparecencia al proceso, la cual puede ser personalmente o por medio de apoderado que deberá ser abogado, la facultad del Ministerio Público de intervenir en los procesos y la disposición según la cual, si hay un menor involucrado en la actuación contravencional, debe estar asistido por su representante legal, o por un apoderado designado por este o por un defensor de familia.

El artículo 139 dispone que las notificaciones de las providencias del proceso se hacen en estrados.

Luego, el artículo 140 establece que los organismos de tránsito tienen la facultad de cobro coactivo para hacer efectivo el pago de las multas derivadas de las infracciones de tránsito. Dice así:

Artículo 140. Cobro coactivo. <Aparte tachado inexecutable> Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil. ~~En todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados~~

²⁹ La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-530 de 2003, declaró exequible el inciso tercero del artículo 137 del Código, con el siguiente condicionamiento: «La constitucionalidad de este fragmento se da en el entendido, que sólo se puede culminar la actuación, cuando la administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que la sanción sólo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor».

~~treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no haya sido debidamente cancelada³⁰.~~

En el mismo sentido, el artículo 159 del código, modificado por el Decreto Ley 19 de 2012, les otorga a los organismos de tránsito la potestad de ejercer la jurisdicción coactiva para cobrar las multas impuestas a los infractores de las normas de tránsito. Su primer inciso establece lo siguiente:

Artículo 159. Cumplimiento. <Artículo modificado por el artículo 206 del Decreto Ley 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario.
[...]

Tal es el procedimiento administrativo sancionatorio de las infracciones de tránsito, de acuerdo con la normativa establecida en el Código Nacional de Tránsito.

Ahora bien, resulta necesario referirse a los recursos que son procedentes en el mencionado procedimiento.

4. Los recursos

El capítulo V del título IV del Código Nacional de Tránsito tiene un solo artículo referente a los recursos contra las providencias expedidas por los organismos de tránsito dentro de este procedimiento administrativo. Dispone lo siguiente:

Artículo 142. Recursos. Contra las providencias que se dicten dentro del proceso procederán los recursos de reposición y apelación.

El recurso de reposición procede contra los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie.

El recurso de apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera.

Toda providencia queda en firme cuando vencido el término de su ejecutoria, no se ha interpuesto recurso alguno o éste ha sido negado.

³⁰ El aparte tachado del artículo 140 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-799 del 16 de septiembre de 2003. Decisión reiterada en las sentencias C-017, C-021 y C-158 todas de 2004.

Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley 1843 de 2017, que modificó el artículo 161 del Código Nacional de Tránsito, si bien se refiere a la caducidad de la acción por contravención de las normas de tránsito, en el inciso segundo establece que los recursos deben ser resueltos en el término de un (1) año, contado desde su interposición, so pena de que se consideren fallados a favor del recurrente. Dice así:

Artículo 11. Caducidad. El artículo 161 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Artículo 161. Caducidad. La acción por contravención de las normas de tránsito, caduca al año (1), contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad.

La decisión que resuelve los recursos, de ser procedentes, deberá ser expedida en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente.

La revocación directa solo podrá proceder en forma supletiva al proceso contravencional y en el evento de ser resuelta a favor de los intereses del presunto infractor sus efectos serán a futuro, iniciando la contabilización de la caducidad a partir de la notificación de la aceptación de su solicitud o su declaratoria de oficio, permitiendo al presunto infractor contar con los términos establecidos en la ley para la obtención de los descuentos establecidos en la ley o la realización de la audiencia contemplados en el Código Nacional de Tránsito. (Subraya la Sala).

Resulta oportuno anotar que la tramitación y la resolución de los mencionados recursos, de reposición y de apelación, deberá hacerse de conformidad con lo dispuesto por los artículos 74 a 83 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a falta de regulación especial. Lo anterior, en virtud de lo establecido por el artículo 47 ibídem, en concordancia con el artículo 162 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, arriba citados.

El análisis anterior muestra cuál es en esencia, el procedimiento contravencional de tránsito establecido para la determinación de las infracciones de tránsito y la imposición de las correspondientes sanciones.

Dicho procedimiento es también aplicable para declarar la reincidencia en el caso de la comisión de una infracción dentro de un lapso de seis (6) meses después de la comisión de la primera infracción³¹, y para imponer la sanción de suspensión de

³¹ Conviene precisar que la comisión de la primera infracción con la imposición de la sanción correspondiente, debe haber sido declarada jurídicamente, esto es, mediante el acto administrativo

la licencia de conducción, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito.

En efecto, si se presenta reincidencia en infracciones o faltas de tránsito, conforme a dicha norma, se debe efectuar el procedimiento sancionatorio establecido por el Código Nacional de Tránsito. Las autoridades de tránsito no pueden limitarse a verificar si en algún registro o en el Sistema de Información Contravencional, SICON, el inculpado figura como infractor por una falta cometida en los seis (6) meses anteriores, para imponerle inmediatamente la sanción de suspensión de la licencia de conducción, sin entrar a analizar si efectivamente se encuentra probada tanto la comisión de la segunda infracción como la responsabilidad del presunto infractor en su ocurrencia.

En el evento de la reincidencia prevista en el artículo 124 del código, la autoridad de tránsito competente debe cumplir la normativa referente al procedimiento contravencional de tránsito establecido en los artículos 135 y 136 del código y demás normas concordantes y complementarias, conforme al análisis expuesto.

En consecuencia, si aparece acreditado el acto administrativo ejecutoriado, mediante el cual, por una primera infracción cometida dentro de los seis (6) meses anteriores, se le impuso una sanción a una persona y se observa que esta ha cometido presuntamente una nueva infracción, se deben distinguir las dos hipótesis que contempla la citada normativa de tránsito, a saber:

1) Si el inculpado acepta haber cometido la segunda infracción, la autoridad de tránsito, luego de comprobar que no existe ninguna nulidad que invalide la actuación y que la declaración del inculpado se encuentra confirmada por el acervo probatorio del proceso, dicta el acto administrativo mediante el cual declara la reincidencia e impone la sanción de suspensión de la licencia de conducción, conforme al citado artículo 124.

2) Si el inculpado rechaza haber cometido la segunda infracción, o alega no tener responsabilidad en su ocurrencia, la autoridad de tránsito debe realizar las audiencias públicas de pruebas y alegatos y de decisión, decretar las pruebas pertinentes, recaudarlas y valorarlas, escuchar a las partes y a la autoridad interviniente, y garantizar el derecho de defensa y contradicción del presunto infractor, para luego tomar la decisión conforme a lo efectivamente probado en el proceso y la normativa aplicable, de manera que sea fundamentada jurídicamente. Esta decisión será, según el caso, la absolución del inculpado o la declaratoria de la reincidencia y la imposición de la sanción de suspensión de la licencia de conducción, de acuerdo con el aludido artículo 124.

con el cual culmina el respectivo procedimiento contravencional de tránsito. Dicho acto debe encontrarse en firme, para que sea procedente la declaración de reincidencia por la comisión de la segunda infracción dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión de la primera.

En ambos eventos, se debe establecer la procedencia del recurso de apelación.

Es oportuno señalar que la reincidencia se distingue del concurso de infracciones, en la medida en que la primera se refiere concretamente a la comisión de más de una falta a las normas de tránsito en un período de seis (6) meses, mientras que el concurso de infracciones se refiere a una serie de situaciones sin fijarles un período determinado, consistentes en la comisión de varias infracciones con una sola acción u omisión o con varias acciones u omisiones, o la comisión de la misma infracción varias veces, de conformidad con lo establecido por el artículo 31 de la Ley 599 de 2000, Código Penal³², el cual es aplicable en materia de tránsito, por la remisión efectuada por el artículo 162 del Código Nacional de Tránsito Terrestre ya citado.

Cabe manifestar que la reincidencia contemplada en el artículo 124 del código no se refiere a que la tipificación de la segunda infracción corresponda a la misma de la primera, ni alude a una conducta o falta determinada, pues la norma no lo establece así, sino que se refiere a la transgresión a las normas de tránsito, por cuanto dispone que la reincidencia se presenta con la comisión de «más de una falta a las normas de tránsito, en un período de seis meses», de manera que si ocurre una segunda infracción a dichas normas en un plazo de seis meses después de la primera, que ha sido declarada y sancionada, mediante un acto administrativo en firme, se configura la reincidencia.

Sin embargo, resulta pertinente indicar en este punto, como se explicó en precedencia, que el código en varias normas establece reincidencias específicas, como por ejemplo, en los casos de conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de drogas alucinógenas, o de prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa, en los cuales se deben aplicar las normas que consagran las tipificaciones especiales de las reincidencias con las sanciones respectivas, no la norma general del artículo 124 del código.

³² En efecto, el artículo 31 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, dispone lo siguiente:

«**Artículo 31. Concurso de conductas punibles.** El que con una sola acción u omisión o con varias acciones u omisiones infrinja varias disposiciones de la ley penal o varias veces la misma disposición, quedará sometido a la que establezca la pena más grave según su naturaleza, aumentada hasta en otro tanto, sin que fuere superior a la suma aritmética de las que correspondan a las respectivas conductas punibles debidamente dosificadas cada una de ellas.

[...]

Cuando cualquiera de las conductas punibles concurrentes con la que tenga señalada la pena más grave contemplare sanciones distintas a las establecidas en ésta, dichas consecuencias jurídicas se tendrán en cuenta a efectos de hacer la tasación de la pena correspondiente.

[...].»

En los casos presentados a título de ejemplo, la reincidencia es sancionada con la cancelación de la licencia de conducción³³.

Es importante anotar que el párrafo del artículo 124 del Código Nacional de Tránsito señala que se considera reincidencia la comisión de más de una falta a las normas de tránsito en un período de seis (6) meses, no la existencia de más de una sanción en dicho período, de manera que la reincidencia se presenta con la comisión de una segunda infracción en ese término, y no con que se hayan impuesto dos sanciones por faltas a las normas de tránsito en tal término.

Por consiguiente, con la segunda infracción de la persona en un período de seis (6) meses, se debe determinar, mediante el procedimiento contravencional de tránsito, si la misma se encuentra probada o no y por tanto, si se configura la reincidencia que dé lugar a la imposición de la sanción de suspensión de la licencia de conducción.

En otros términos, la reincidencia se configura con la existencia probada de la segunda infracción cometida dentro del término de seis (6) meses después de la primera.

De ahí la importancia de tener actualizados los registros de tránsito, como el del Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, SIMIT, a cargo de la Federación Colombiana de Municipios, de acuerdo con los artículos 10 y 11 del Código Nacional de Tránsito, para efectos de que las autoridades de tránsito determinen oportunamente, previo el cumplimiento del mencionado procedimiento contravencional, las reincidencias que se produzcan en materia de infracciones de tránsito por parte de los conductores.

C. La naturaleza jurídica de la reincidencia: agravante punitivo

La segunda pregunta de la consulta indaga acerca de la naturaleza jurídica de la reincidencia prevista en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito, y específicamente si se trata de una infracción, un agravante u otro concepto jurídico.

³³ En efecto, el artículo 26 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por el artículo 7 de la Ley 1383 de 2010, dispone en los numerales 4 y 5 de la segunda parte, que la licencia de conducción se cancelará por:

«4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente, en concordancia con el artículo 152 de este Código.

5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa».

Al respecto, es necesario observar que la Corte Constitucional se pronunció al respecto y determinó que la reincidencia establecida en el Código Nacional de Tránsito constituye un agravante punitivo.

La Corte hizo un detallado estudio sobre la figura jurídica de la reincidencia en materia punitiva y, mediante la sentencia C-181 del 13 de abril de 2016, declaró exequible la norma demandada, que era un aparte del artículo 39 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, modificado por el artículo 46 de la Ley 1453 de 2011, que establece que la llamada «unidad de multa» se duplica en aquellos casos en que la persona ha sido condenada por un delito doloso o preterintencional dentro de los diez (10) años anteriores.

Inicialmente, la Corte destacó la importancia de esta figura y la razón por la cual constituye una agravación de la pena, en la siguiente forma:

[...] La reincidencia reviste especial importancia para el derecho penal, pues comporta una reacción social ante la insistencia en el delito de quien ha sido previamente condenado por otro u otras conductas punibles, que se materializa en el incremento de la pena. Es decir, se trata de una situación fáctica con la entidad suficiente para generar la agravación de la pena impuesta a quien retorna a los actos reprochables no obstante haber sido juzgado y condenado previamente por la comisión de otros delitos.

La Corte Constitucional se refiere, en la mencionada sentencia, a la naturaleza jurídica de la reincidencia, como una circunstancia o causal de agravación de la pena, respondiendo de esta forma al segundo interrogante. Dice así en la parte pertinente:

Concepto de reincidencia penal

[...] Previamente se había advertido que la reincidencia constituye una reacción social frente a la recaída en el delito materializada en el incremento de la pena. Según el diccionario de la Real Academia Española reincidencia significa: i) Reiteración de una misma culpa o defecto; o ii) Circunstancia agravante de la responsabilidad criminal, que consiste en haber sido el reo condenado antes por un delito análogo al que se le imputa³⁴.

[...] En resumen, la reincidencia es una recaída en el delito, por parte de quien ya había sido condenado penalmente con anterioridad, lo cual genera una reacción social y jurídica en términos punitivos, pues agrava la pena del nuevo delito.

Naturaleza jurídica

³⁴ Nota de la Corte: <http://dle.rae.es/?id=VmYRE5t>

[...] El concepto de reincidencia penal expuesto previamente, advierte que la naturaleza jurídica de esta figura es la de agravar la pena impuesta al delincuente que recae en el delito, por tal motivo se trata de una causal de agravación punitiva.

Esta Corporación en **sentencia C-060 de 1994**³⁵, expuso que la reincidencia es una causal de agravación de la pena impuesta, debido a que "(...) es al legislador a quien corresponde expedir los ordenamientos legales que rijan el sistema penal; en este evento, el legislador colombiano juzgó oportuno darle relieve a la reincidencia, como una forma más eficaz de desestimular conductas socialmente censurable (sic)."

Posteriormente en **sentencia C-077 de 2006**³⁶ esta Corporación expresó:

"La reincidencia es una especie de las circunstancias modificativas agravantes de responsabilidad, prevista en algunos ordenamientos penales y, más ampliamente, en algunos ordenamientos sancionatorios, en virtud de la cual se agrava la sanción impuesta al infractor cuando ha sido sancionado anteriormente por la comisión de otras infracciones."

[...] Se tiene entonces que la reincidencia es una circunstancia que agrava la pena. La comprensión del término agravante puede partir desde su origen etimológico, vinculado a las acepciones latinas *circum* que significa cerca de, en torno a, alrededor de, y *stare* que significa estar³⁷. Para la Real Academia de la Lengua Española, el término circunstancia significa "*Accidente de tiempo, lugar, modo, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho.*"³⁸

La Corte Constitucional, en la sentencia C-181 de 2016, cita varias sentencias en las cuales ha analizado la figura de la reincidencia en distintos ordenamientos jurídicos, y que tienen como elemento común el ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado (*ius puniendi*).

La Sala observa que ciertamente el ordenamiento penal y los demás ordenamientos sancionatorios (como es el de tránsito) hacen parte del ordenamiento punitivo del Estado, pero es claro que el primero se destaca ampliamente, en razón de los valores y los derechos fundamentales, como la vida, la libertad, la dignidad y la integridad física y moral de las personas, entre otros de gran relevancia, que busca proteger.

Sin embargo, los demás ordenamientos sancionatorios siguen en muchos de sus aspectos, las regulaciones propias del derecho penal, las cuales se deben adecuar a

³⁵ Nota de la Corte: M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³⁶ Nota de la Corte: M.P. Jaime Araujo Rentería.

³⁷ Nota de la Corte: Gonzalez Cussac. Teoría general de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal. Valencia, 1998. pag. 66.

³⁸ Nota de la Corte: <http://dle.rae.es/?id=9Ka81Rt>

su naturaleza jurídica y campo de aplicación, y tienen también sus particularidades, de acuerdo con la especialidad de la materia de que se trate y la libertad de configuración normativa del legislador.

Precisamente, la Corte Constitucional en la sentencia C-060 de 1994, citada a su vez por la C-077 de 2006, señaló sobre este último aspecto de la libertad del legislador, en relación con la reincidencia, lo siguiente:

“Como se puede observar no se han puesto de acuerdo los doctrinantes sobre la significación de la reincidencia en materia penal; de ahí la razón para que dicho fenómeno tenga operancia en unos sistemas penales y en otros no, pues ello depende de la política criminal que cada legislación acoja.

En el caso sometido a estudio, se tiene que es al legislador a quien corresponde expedir los ordenamientos legales que rijan el sistema penal; en este evento, el legislador colombiano juzgó oportuno darle relieve a la reincidencia, como una forma más eficaz de desestimular conductas socialmente censurables, cuya reiteración hace inepto, a quien en ellas incurre, para asumir la grave responsabilidad que el ejercicio de una profesión como la abogacía, implica. Dado que la Carta Política no contiene disposición alguna sobre la reincidencia, bien puede incluirse o no esta figura jurídica en los distintos estatutos sancionatorios, sin contrariar la Ley Suprema, pues, en esa materia, la Carta no se encuentra matriculada en ningún sistema doctrinal”(Subraya la Sala).

La Corte Constitucional en la mencionada sentencia C-181 de 2016, extracta las siguientes características de la figura jurídica de la reincidencia:

[...] De lo anteriormente expuesto, se pueden identificar los siguientes rasgos identificadores de la figura de la reincidencia en general:

- i) Se trata de una causal de agravación punitiva, por lo que se ubica en la determinación de la punibilidad de la conducta, más no en el estudio de la culpabilidad.
- ii) No se realizan juicios sobre la personalidad del sujeto activo, sino que se basa en elementos objetivos y formales, como es la verificación de condena previa.
- iii) La Constitución no prohíbe al Legislador la consagración punitiva de la figura de la reincidencia, por lo que se reconoce un amplio margen de configuración normativa en la materia, con los límites que la Carta le impone.
- iv) La regulación legal de la reincidencia no desconoce el principio del *non bis in idem*, porque no se realiza un nuevo juicio de responsabilidad ni de punibilidad por un hecho que ya fue objeto de sentencia judicial, pues la valoración de la misma implica un análisis punitivo que se realiza a partir del delito actual y no del anterior que ya fue juzgado.

v) No establece un régimen de responsabilidad objetiva, puesto que se trata de una circunstancia que agrava la pena impuesta, no de una situación que determina la culpabilidad, pues se reitera, no se realiza un juicio sobre la personalidad del autor.

La Corte Constitucional encuentra que, en ordenamientos jurídicos de diferentes sectores, la figura jurídica de la reincidencia se prevé como un agravante punitivo. Así lo expresa en la misma sentencia C-181 de 2016:

[...] en otros ordenamientos jurídicos como el Código Penitenciario y Carcelario (artículos 63, 128, 147); Estatuto General del Transporte (artículos 48 literal e, 49 literal e); Código Nacional de Transporte (sic, es de Tránsito) Terrestre (artículos 26 numerales 4º y 5º, 124, 131, 152, 154); El Código de Policía (artículos 108L, 158, 189, 206, 214, y 28 del Título IV adicionado por el artículo 11 del Decreto 522 de 1971), Ley 734 de 2002 (artículo 47), entre otros, se han establecido figuras sancionatorias en las que se valora la reincidencia como agravante punitivo. (Subraya la Sala).

Como se advierte, la Corte Constitucional alude al Código Nacional de Tránsito Terrestre, y concretamente a su artículo 124, de forma que se concluye que la reincidencia constituye un agravante punitivo o una circunstancia de agravación de la pena o sanción.

Lo anterior se confirma en la medida en que el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre prevé una sanción severa para la reincidencia en materia de infracciones de tránsito, cuando establece la suspensión de la licencia de conducción por un término de seis (6) meses. Esto significa que durante ese lapso de tiempo el conductor se encuentra impedido por una medida prohibitiva de la autoridad, para conducir cualquier tipo de vehículos automotores, sean de servicio público o particular, y si se produce una «nueva reincidencia» conforme a la norma, la sanción se dobla, esto es, se extiende por un término de doce (12) meses.

Ciertamente constituyen sanciones fuertes, las cuales se fundamentan en la importancia de la seguridad de la circulación por las vías del país y la necesidad del acatamiento general de las normas de tránsito terrestre.

D. El concepto de la «nueva reincidencia» contemplada en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre

La tercera pregunta de la consulta busca determinar cuál es el significado de la nueva reincidencia a la que se refiere el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito.

Resulta necesario citar de nuevo esta norma:

Artículo 124. Reincidencia. En caso de reincidencia se suspenderá la licencia de conducción por un término de seis meses, en caso de una nueva reincidencia se doblará la sanción.

Parágrafo. Se considera reincidencia el haber cometido más de una falta a las normas de tránsito, en un período de seis meses.

Es evidente que el Legislador habría podido redactar esta norma de una manera más clara, que fijara su alcance y evitara las interpretaciones contradictorias.

Sin embargo, atendiendo el sentido de la norma y dándole un significado que le confiera un efecto útil para su aplicación, la interpretación que se desprende de su texto es la siguiente, que se presenta de manera esquemática, para mayor claridad:

- 1) Si –a título de ejemplo– una persona comete una infracción de tránsito, es sancionada con la imposición de una multa.
- 2) Si dentro de los seis (6) meses siguientes comete una nueva falta a las normas de tránsito, significa que incurre en reincidencia conforme a la definición del parágrafo de la norma. La sanción imponible en este caso es la de suspensión de la licencia de conducción por un término de seis (6) meses.
- 3) Si la persona comete una nueva infracción, dentro de los 6 meses siguientes a la segunda infracción (primera reincidencia), se doblará la sanción. En este caso, entonces, la suspensión de la licencia será por doce (12) meses, y solo se contabilizaría a partir del vencimiento de la suspensión que se haya decretado por la segunda infracción (primera reincidencia).

Cabe anotar que si una persona conduce un vehículo cuando su licencia de conducción se encuentra suspendida, incurre en la infracción tipificada en el numeral 6 del artículo 26 del Código Nacional de Tránsito, que tiene como sanción la cancelación de la licencia de conducción, lo que constituye, desde luego, una pena más severa que la de suspensión.

Observa la Sala que los términos de suspensiones de la licencia de conducción nose traslapan y de ser impuestas, se contabilizarán de manera independiente.

En síntesis, la nueva reincidencia consiste en la comisión de una infracción a las normas de tránsito, dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión de la segunda infracción (primera reincidencia).

En tal evento, el término de suspensión de la licencia de conducción (doce meses), que se imponga como sanción por la segunda reincidencia, se contabilizaría a partir del vencimiento del término de la suspensión anterior (seis meses), decretada en el acto administrativo que la haya impuesto por la primera reincidencia.

E. La sanción de la reincidencia en materia de infracciones de tránsito no implica el desconocimiento del principio jurídico del *non bis in ídem*

El cuarto interrogante de la consulta se refiere a si la aplicación del artículo 124 del Código Nacional de Tránsito, que establece la sanción de suspensión de la licencia de conducción a la persona que comete más de una falta de tránsito en un período de seis (6) meses, implica sancionar a esa persona dos veces por los mismos hechos y en consecuencia, desconocer el principio del *non bis in ídem*.

Sobre este punto es necesario indicar que la figura de la reincidencia no significa la vulneración del aludido principio jurídico fundamental, por cuanto la primera infracción se tiene en cuenta para saber si se presenta o no la figura de la reincidencia, pero no se vuelve a juzgar.

En efecto, la comisión de la primera infracción y la imposición de la correspondiente sanción ya fueron analizadas, valoradas y determinadas, de suerte que no se vuelven a estudiar ni a juzgar en el segundo procedimiento contravencional, con mayor razón por cuanto la infracción y la sanción se encuentran establecidas mediante un acto administrativo ejecutoriado que, en consecuencia, ha surtido sus efectos jurídicos.

En otras palabras, esa primera infracción y su sanción ya se encuentran en firme.

Precisamente, en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en diversas sentencias.

Así, por ejemplo, en la sentencia C-062 del 1º de febrero de 2005, mediante la cual declaró la exequibilidad de los apartes del artículo 63 del Decreto Ley 522 de 1971, que establecían el aumento de la sanción por reincidencia en la comisión de contravenciones de policía, la Corte expresó lo siguiente:

En el caso objeto de estudio, el legislador estableció en el Código Nacional de Policía, un incremento punitivo a quien después de haber sido condenado, cometiere una nueva contravención, situación que para los demandantes desconoce el principio de no bis in ídem.

Sin embargo, para la Corte no se vislumbra en los apartes de la norma acusada que se esté sancionando por segunda vez la contravención que ya fue sentenciada, lo que la norma establece es una agravación punitiva para quien reitera su conducta.

Es decir, el que por una conducta contravencional haya sido objeto de juzgamiento y obtuviere una sentencia condenatoria, si reincide en dicha conducta, incurrirá en la sanción que a esta corresponde "*augmentada en una*

cuarta parte para la primera reincidencia y en una tercera parte para las demás”.

Como se ve, en este caso, la agravación punitiva, va ligada al fenómeno de la reincidencia como manera de prevenir a quien habiendo sido condenado por la comisión de una contravención comete otra, esto no significa que se condene dos veces por la misma conducta, ya que se trata de hechos nuevos cometidos por el mismo infractor, quien a pesar de conocer los posibles efectos de su acción, trasgrede nuevamente el ordenamiento, sin importarle la sanción.

Se observa también que resultan pertinentes los planteamientos formulados por la Corte Constitucional cuando analizó el principio del *non bis in ídem* en la sentencia C-181 del 13 de abril de 2016, a propósito de una norma que establecía la reincidencia en materia penal.

En este punto, conviene recordar que, como se señaló al tratar el tema de la naturaleza jurídica de la reincidencia, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-181 del 13 de abril de 2016, declaró exequible la norma demandada, que era un aparte del artículo 39 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, modificado por el artículo 46 de la Ley 1453 de 2011.

Dicho aparte establece que la llamada «unidad de multa» se duplica en aquellos casos en que la persona ha sido condenada por un delito doloso o preterintencional dentro de los diez (10) años anteriores.

El único cargo de inexecutableidad contra la norma mencionada consistía en que esta violaba presuntamente el principio del *non bis in ídem*, contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política³⁹, pues el demandante consideraba que la reincidencia es una forma de juzgar dos veces el primer delito cometido por la persona reincidente.

Los planteamientos de la Corte Constitucional, en la citada sentencia, fueron básicamente los siguientes:

70. El principio del *non bis in ídem* se encuentra consagrado en el numeral 4º del artículo 29 Superior, según el cual “(...) *Quien sea sindicado tiene derecho*

³⁹ El artículo 29 de la Carta dispone:

«**Artículo 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. [...] Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. [...]». (Subraya la Sala).

(...) *a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho*⁴⁰. Este principio se conoce por la jurisprudencia de esta Corte como la prohibición de dobleincriminación, la cual tiene una estrecha relación con la institución de la cosa juzgada⁴¹.

[...]

72. Por su parte, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en **sentencia del 26 de marzo de 2007. Proceso No. 25629**⁴², expresó que este principio comprende los siguientes elementos:

“Una. Nadie puede ser investigado o perseguido dos o más veces por el mismo hecho, por un mismo o por diferentes funcionarios. Se le suele decir principio de prohibición de doble o múltiple incriminación.

“Dos. De una misma circunstancia no se pueden extractar dos o más consecuencias en contra del procesado o condenado. Se le conoce como prohibición de la doble o múltiple valoración.

“Tres. Ejecutoriada una sentencia dictada respecto de una persona, ésta no puede ser juzgada de nuevo por el mismo hecho que dio lugar al primer fallo. Es, en estricto sentido, el principio de cosa juzgada.

“Cuatro. Impuesta a una persona la sanción que le corresponda por la comisión de una conducta delictiva, después no se le puede someter a pena por ese mismo comportamiento. Es el principio de prohibición de doble o múltiple punición.

“Cinco. Nadie puede ser perseguido, investigado, juzgado ni sancionado pluralmente por un hecho que en estricto sentido es único. Se le denomina non bis in ídem material”.

73. Esta Corporación en **sentencia T-537 de 2002**⁴³, sostuvo que el principio del *non bis in ídem* se fundamenta en la seguridad jurídica y la justicia material, pues cualquier persona cuenta con la seguridad que las condenas definitivas y anteriores realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de nuevos debates judiciales.

74. Ahora bien, en relación con el universo de aplicación del citado principio, la Corte ha expresado que no se encuentra delimitado por las disposiciones penales, pues este forma parte del derecho al debido proceso sancionador, por tal razón se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas, es decir, a todo el universo del derecho sancionatorio⁴⁴.

⁴⁰ Nota de la Corte: Sentencia C-870 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴¹ Nota de la Corte: Sentencia C-229 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁴² Nota de la Corte: M.P. Alvaro Orlando Pérez Pinzón.

⁴³ Nota de la Corte: M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁴ Nota de la Corte: Sentencia C-870 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[...]

77. De otro lado, esta Corporación ha decantado los supuestos de aplicación del principio del *non bis in ídem*, los cuales deben atender a tres identidades: i) de sujeto; ii) de objeto; y, iii) de causa. Así las cosas, la Corte en **sentencia C-244 de 1996**⁴⁵ dijo:

“Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.

“La identidad en la persona significa que el sujeto inculpatado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

“La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

“La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.”⁴⁶

[...]

Finalmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-181 de 2016, concluye lo siguiente:

86. En resumen, la disposición jurídica no infringe el principio del *non bis in ídem* y se constituye en una medida de agravación punitiva que no se torna irrazonable, ya que la labor del juez al aplicar la norma que contiene el agravante punitivo, examina el nuevo delito, sin realizar valoraciones de la sentencia precedente que dan cuenta de la reincidencia del sujeto activo actual. Es claro que el juez penal, no realiza un nuevo juicio a los hechos precedentes, ni a la suficiencia de la pena impuesta anteriormente, pues en este caso la certeza legal está protegida por el principio de cosa juzgada. Esta situación tiene justificación constitucional, pues consulta el fin preventivo y resocializador de la pena, entendido este último como el establecimiento de obligaciones de doble vía. El medio utilizado no desconoce el principio del *non bis in ídem*, como quedó expuesto, pues la norma demandada es un agravante punitivo que no incide en la culpabilidad, ni exige verificaciones de hechos juzgados para su aplicación, de tal suerte que existe correspondencia constitucional entre el medio y el fin.

⁴⁵ Nota de la Corte: M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiterada en sentencia C-870 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

⁴⁶ Nota de la Corte: Sentencia de noviembre 22 de 1990 Corte Suprema de Justicia.

En el caso de la disposición contenida en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito, sobre la reincidencia en materia de contravenciones de tránsito, se observa que el párrafo define que «se considera reincidencia el haber cometido más de una falta a las normas de tránsito en un período de seis meses», lo cual **no** significa que se juzga dos veces al inculcado por los mismos hechos.

En efecto, en este evento se realiza el proceso contravencional de tránsito por la segunda infracción, y se tiene en cuenta la información del acto administrativo de la primera infracción, con la finalidad de establecer si esta fue cometida dentro de los seis (6) meses anteriores a la segunda.

Es evidente que no se trata de volver a juzgar a la persona por la primera infracción, pues además del respeto al principio constitucional del *non bis in ídem*, el acto administrativo que declaró probada la comisión de esta infracción y le impuso a la persona la correspondiente sanción, debe encontrarse debidamente ejecutoriado.

En el caso de la reincidencia se analiza la segunda infracción, mediante el procedimiento contravencional, por parte de la autoridad de tránsito, con la finalidad de establecer si se encuentran probadas o no la comisión de esta infracción y la responsabilidad del presunto infractor en su ocurrencia.

Lo anterior para fundamentar la decisión de declaratoria de la reincidencia y la imposición de la sanción de suspensión de la licencia de conducción por el término de seis (6) meses, o la absolución de la persona inculpada, según el caso.

En síntesis, en el procedimiento contravencional de tránsito relacionado con la eventual determinación de la reincidencia establecida por el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito no se juzga dos veces al inculcado por los mismos hechos y, por tanto, se respeta el principio constitucional del *non bis in ídem*.

Finalmente, la Sala se permite exhortar a las entidades responsables de llevar los registros de las infracciones de tránsito, a mantener la información lo más actualizada y completa posible, con el fin de que las autoridades de tránsito puedan disponer de ella de manera oportuna y así poder aplicar eficazmente la norma de la reincidencia y la nueva reincidencia contenida en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, y por ende, contribuir a la prevención de la accidentalidad vial.

IV. LA SALA RESPONDE

1. ¿Las autoridades de tránsito deben seguir un procedimiento para declarar la reincidencia y ordenar la suspensión de la licencia de conducción de que trata el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito?, en caso afirmativo,

¿Debe seguir el procedimiento sancionatorio general establecido en la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el procedimiento contravencional de que tratan los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre, u otro procedimiento?.

Sí. Los organismos de tránsito deben seguir un procedimiento administrativo sancionatorio para declarar si se configura o no la reincidencia y, en consecuencia, si se ordena o no como sanción, la suspensión de la licencia de conducción por un término de seis (6) meses, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Dicho procedimiento es el establecido en los artículos 135 a 139 del mencionado código y el artículo 8º de la Ley 1843 de 2017. Este último en el caso de la comisión de una contravención de tránsito detectada por el sistema de ayudas tecnológicas.

2. De conformidad con la Sentencia C-181-16 proferida por la Corte Constitucional en donde ha manifestado: "... en otros ordenamientos jurídicos como el (...) Código Nacional de Tránsito Terrestre (artículos 26 numerales 4º y 5º, 124, 131, 152, 154) (...), entre otros, se han establecido figuras sancionatorias en las que se valora la reincidencia como agravante punitivo, entre otras,". ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la reincidencia prevista en el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito, infracción, agravante, u otro?.

La naturaleza jurídica de la reincidencia prevista en el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre es la de un agravante punitivo, conforme lo expresó la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-181 de 2016, y por cuanto la ocurrencia de la reincidencia trae como consecuencia la imposición de una sanción más severa que la prevista para una primera infracción, cual es la suspensión de la licencia de conducción por un término de seis (6) meses.

3. ¿Qué debe entenderse por "nueva reincidencia" a que se refiere el citado artículo 124 de la Ley 769 de 2002?

La nueva reincidencia a que se refiere el artículo 124 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, consiste en la comisión, por parte de un conductor reincidente, de una nueva infracción a las normas de tránsito en un período de seis (6) meses, contado a partir de la comisión de la segunda infracción (primera reincidencia).

En tal evento, el término de suspensión de la licencia de conducción (por doce meses), que se imponga como resultado de la segunda reincidencia, se contabilizaría a partir del vencimiento del término de la suspensión anterior (seis meses), decretada en el acto administrativo que haya impuesto dicha sanción, por la primera reincidencia.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la existencia de reincidencias especiales, como son, entre otras, las reincidencias por conducir en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas, o por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, sin justa causa, las cuales tienen prevista, como sanción, la cancelación de la licencia de conducción, de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 4 y 5 de la segunda parte del artículo 26 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por el artículo 7 de la Ley 1383 de 2010.

4. ¿Cuándo (sic) la autoridad competente da aplicación al artículo 124 de la Ley 769 de 2002 que establece la sanción de suspensión de la licencia de conducción al cometer más de una falta en un período de (6) meses, implica sancionar al investigado por los mismos hechos, y en consecuencia, se desconoce el principio del non bis in ídem?, en el entendido que para imponer la referida sanción se debe tener en cuenta la comisión de dos o más infracciones que fueron juzgadas con anterioridad.

Cuando la autoridad competente da aplicación al artículo 124 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, que establece la sanción de suspensión de la licencia de conducción por la comisión de más de una falta a las normas de tránsito en un período de seis (6) meses, no está sancionando dos veces al investigado por los mismos hechos, ni está desconociendo el principio constitucional del *non bis in ídem*, de conformidad con los argumentos expuestos en este concepto.

Remítase copia al Ministerio de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala