

Sentencia C-799/03

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Normas rigen en todo el territorio

DERECHO A LA LIBRE CIRCULACION-Limitaciones

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Objetivo central

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Modalidades

INFRACCION-Doble modalidad/INFRACCION-Definición/INFRACCION-Clase de sanciones

INMOVILIZACION DE VEHICULO-Definición de la sanción

LICENCIA DE CONDUCCION-Retención no está prevista como una sanción

SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Sanción

INMOVILIZACION DE VEHICULO O SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION POR MORA EN EL PAGO DE MULTAS-Son instrumentos jurídicos para lograr la fuerza coactiva del régimen de tránsito

INMOVILIZACION DE VEHICULO O SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Mecanismo de coacción/INMOVILIZACION DE VEHICULO O SUSPENSION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Finalidad

MULTA-Responden al carácter coactivo de las normas imperativas del derecho

MULTA-Mecanismo para lograr su pago efectivo/MULTA-Fuerza coactiva debe ejercerse legítimamente

PROPORCIONALIDAD-Criterio de interpretación constitucional

MEDIDA LEGISLATIVA-Determinación de la proporcionalidad

MEDIDA COACTIVA-Ponderación

INMOVILIZACION DE VEHICULO O RETENCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Limitación a

la libertad de circulación

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Clases de multas

MULTA-Cuantía depende de la gravedad de la infracción/MULTA-Criterios adicionales para graduar el valor

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Cuantía de las multas son en ciertos casos sanciones rigurosas

MULTA POR INFRACCION DE TRANSITO-Pago en ciertos casos puede afectar el mínimo vital de subsistencia del conductor sancionado y su familia

MULTA-Severidad está graduada según la gravedad de las infracciones

INMOVILIZACION DE VEHICULO O RETENCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Mecanismo de coacción para lograr pago efectivo de la multa es desproporcionado

MULTA-Cuantía es directamente proporcional a la gravedad de las conductas

INMOVILIZACION DE VEHICULO O RETENCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Medidas desproporcionadas

INMOVILIZACION DE VEHICULO O RETENCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Restricción a la libertad de circulación y en algunos casos limitación del derecho al trabajo

MULTA-Afectación de núcleo esencial de ciertos derechos fundamentales implicados en la percepción del salario mínimo, a fin de lograr pago inmediato

INMOVILIZACION DE VEHICULO O RETENCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Sanción deviene del desconocimiento de la realidad socioeconómica de un grupo de conductores

LEGISLADOR-Ignorancia sobre circunstancias de desigualdad económica puede dar lugar a la inexequibilidad de disposiciones que desconocen derechos fundamentales

MULTA POR INFRACCION DE TRANSITO-Existencia de otro mecanismo jurídico para lograr el pago

JURISDICCION COACTIVA-Concepto/JURISDICCION COACTIVA-Finalidad

JURISDICCION COACTIVA-Privilegio exorbitante de la Administración

JURISDICCION COACTIVA-Procesos de naturaleza administrativa/JURISDICCION COACTIVA-Objetivo/JURISDICCION COACTIVA-Fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos

VEHICULOS DE SERVICIO PUBLICO-Mecanismo coactivo para lograr pago de multas

CONDUCTORES DE SERVICIO PUBLICO-Pago forzado de multas

INMOVILIZACION DE VEHICULO O RETENCION DE LA LICENCIA DE CONDUCCION-Facultades concedidas son exorbitantes y desproporcionadas

Referencia: expediente D-4517

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 140 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre)

Actora: Yolanda Cañón Pineda

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Yolanda Cañón Pineda, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40-6, y 95-7, de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial del artículo 140 de la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, por

considerar que es contraria a los artículos 25, 26 y 53 de la Constitución Política de Colombia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la norma demandada y se subraya el aparte demandado como inconstitucional.

“LEY 769

“del 6 de agosto de 2002

“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 140. Cobro Coactivo. 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 treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no ha sido debidamente cancelada.”

III. LA DEMANDA

Estima la demandante que la expresión acusada viola el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política, pues, “al retener las licencias de conducción están privando de su única herramienta de trabajo con la que cuentan las miles de personas que viven de la prestación del servicio público de transporte terrestre y a todas esas personas que tiene en el transporte ya sea público o privado su medio de vida”, lo que les impide hacer uso del “derecho que tiene todo ser humano a recurrir por cualquier medio lícito de utilizar su fuerza de trabajo en una actividad que le permita obtener los recursos necesarios para asumir las necesidades mimas de él y de su familia”.

Así, sostiene que el Estado castiga a quienes por cualquier motivo se encuentren en mora, vedándoles su único medio de subsistencia sin tener en cuenta otras medidas admitidas en la Ley 769 de 2002 para hacer efectivo el pago de la multa; medidas que resultan, al parecer

de la demandante, menos violatorias de los derechos del trabajador.

Aduciendo los mismo motivos, la actora afirma que el aparte demandado va en contra del artículo 53 de la Carta Política, artículo que prohíbe que la Ley pueda menoscabar la libertad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores. Añade la peticionaria que la expresión acusada le da prelación “a los recaudos, a cuestiones meramente administrativas, por sobre el derecho al trabajo”.

En la misma línea argumentativa, sostiene la actora que la expresión demandada vulnera el derecho a escoger libremente profesión u oficio, consagrado en el artículo 26 de la Carta Fundamental, ya que con la retención de la licencia de conducción, requisito indispensable para quienes prestan el servicio de transporte, se obliga a las personas que tienen dicho oficio a cambiar de empleo de manera imperiosa.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Interior y de Justicia

Dentro del término correspondiente, intervino la Doctora Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando en representación del Ministerio de la referencia, para solicitar a la Corte que declare exequible el aparte demandado.

Sostiene la intervinente que las sanciones que establece el artículo 140 de la 769 de 2002 son de carácter temporal y preventivo. Además, afirma que la inhabilitación temporal a los infractores de tránsito sancionados con multa es una medida razonable en cuanto impide que éstos sigan “circulando sin mayores prevenciones, llegando aún a la posibilidad de acumular varias infracciones sin ningún control en el ejercicio de una actividad considerada como riesgosa, exponiendo así la vida, integridad y seguridad de los peatones y demás conductores”. Por otro lado, considera que el término otorgado para pagar la multa antes de ser sancionado (un mes), es un término prudencial.

En este orden de ideas, lo impuesto en el aparte demandado es, según la intervinente, una limitación razonable y proporcional pues, además de dar un tiempo prudencial para que no se aplique la sanción, es una medida de carácter temporal que además “evita la circulación de infractores de tránsito sin que asuman la sanción y la responsabilidad que les

corresponde”.

2. Ministerio de Transporte

Dentro del término procesal establecido, el señor Oscar David Gómez Pineda, actuando en nombre y representación del Ministerio de Transporte, intervino para solicitar la declaración de exequibilidad del artículo 140 de la Ley 769 de 2002 aduciendo las siguientes razones:

En primer lugar, trae a colación el artículo 24 de la Constitución Política en donde se establece que la libre circulación “está sujeta a la intervención y reglamentación de las autoridades para la garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes”.

Por otro lado, sostiene que la “retención de la licencia de conducción por deudas provenientes de sanciones de tránsito, lejos de conculcar el derecho al trabajo consagrado en el artículo 26 de la Carta Magna, como lo pretende el actor, está contemplada en el Código como una medida menos onerosa para el infractor que la propia inmovilización, ya que de haber dejado plasmada sólo esta última, podría resultar más gravoso para los sujetos destinatarios de la norma, contrario a lo alegado por el actor”.

El interviniente agrega que de sancionarse con la inmovilización del vehículo se estarían generando costos accesorios, a saber, servicio de grúa y costos de parqueadero, además del dinero que se deja de percibir por el uso del vehículo.

Lo anterior también perjudicaría de manera más gravosa a la empresa o al propietario del vehículo, lo que sería una violación más significativa del derecho al trabajo toda vez que afecta la unidad productiva, es decir, el vehículo.

En cuanto al argumento de la demandante que sostiene que la retención de la licencia de conducción atenta contra el derecho al trabajo, responde el interviniente invocando el artículo 2º de la Constitución por medio del cual se asigna a las autoridades de la República, no sólo el deber de proteger integralmente a todas las personas, sino también la obligación de “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares”.

En relación con la violación del artículo 26 de la Carta Política, el interviniente afirma que, si bien el mencionado artículo permite la libre escogencia de oficio, también es claro en que el Estado puede intervenir en aquellas actividades que implican riesgo social, tal y como se

considera sucede en el manejo de vehículos automotores.

Alega además que la sanción de retener la licencia de conducción cuando no se ha pagado la multa después de un tiempo prudencial “sólo busca que la imposición de sanciones pecuniarias no se siga convirtiendo en un ‘rey de burlas’ para los infractores, por la imposibilidad de contar con un mecanismo de presión expedito, ágil e inmediato, diferente al dilatado procedimiento de jurisdicción coactiva, para procurar la cancelación de las multas”.

Por último, sostiene que el artículo 53 de la Carta, artículo que también se considera violado, no tiene relación alguna con el tema pues la ley a la que hace mención es la ley laboral.

3. Intervención de la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá.

Extemporáneamente intervino dentro del proceso el ciudadano Luis Alejandro Zambrano Ruiz, actuando en representación de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, para solicitar la declaración de exequibilidad del aparte normativo acusado.

En sustento de esta petición el interviniente expuso que desde la vigencia de la Ley 1344 de 1979, estaba consagrada la posibilidad de retener la licencia de tránsito como consecuencia del no pago de multas por infracciones de tránsito, una vez pasados veinte días de la ejecutoria de la resolución que declaraba la contravención. Explica como ahora, tras la expedición de la Ley 769 de 2002, la norma que regula el procedimiento a seguir en caso de mora en el pago de dichas multas contiene dos apartes: uno primero, relacionado con el cobro coactivo, que resulta potestativo, “por lo que la conveniencia de iniciar este proceso está en cabeza de los organismos de tránsito”. Y otro, referente a la medidas de inmovilización del vehículo o la retención de la licencia de tránsito, una de las cuales en todo caso debe ser impuesta cuando han transcurrido más de treinta días de ora en el pago de la multa. A su juicio, lo que quiso el legislador fue que el proceso de cobro coactivo fuera la última forma de coerción utilizada por las autoridades para lograr el pago de multas atrasadas, dándole prelación a las otras dos medidas que, a su parecer, son menos gravosas.

Prosigue la intervención destacando cómo sin herramientas jurídicas adecuadas no es posible a las autoridades evitar que los conductores cometan cantidad de infracciones que ponen en peligro la seguridad de los peatones y usuarios de los medios de transporte y cómo quienes

más incurren en ellas son justamente los conductores de servicio público que son quienes derivan su sustento de esta labor. De declararse inexecutable los apartes normativos acusados, se premiaría a esas personas que cometen a diario múltiples infracciones de tránsito, pues no les sería aplicable la sanción que, siendo la menos gravosa, es la más efectiva para que cancelen lo adeudado “y tomen conciencia de que con su actuar impropio pueden generar grandes tragedias y traumatismos al sector que representan”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Concepto del Procurador General de la Nación

De conformidad con lo dispuesto en los artículo 242-2, y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, presentó a esta Corporación su concepto en relación a la demanda. En éste, el jefe del Ministerio Público solicita a la Corte declarar la inexecutable del aparte demandado.

Comienza el Procurador haciendo un repaso del fin de las sanciones en materia de tránsito. Manifiesta entonces que el objetivo de las mismas no es recaudar dinero para el Estado, sino prevenir y formar a la sociedad. Así lo considera, pues las sanciones tienen como propósito “que quienes infringen la norma y las demás personas valoren el riesgo a que se está exponiendo el mismo conductor y los derechos personales y patrimoniales de las demás personas, así como también, los derechos colectivos relacionados con la tranquilidad, seguridad, medio ambiente, espacio público, circulación, etc que se ven afectado con un comportamiento inadecuado en el ejercicio de esta actividad riesgosa”. Argumenta que la inmediatez de la sanción es también una condición necesaria para que ésta sirva como instrumento preventivo y pedagógico, lo que hace imperioso que se tomen medidas que no permitan que el conductor que infringió la norma de tránsito pueda seguir ejerciendo indefinidamente esta actividad sin antes haber acatado la sanción que se le impuso.

Frente a la suspensión de la licencia o la retención del vehículo, sostiene que dicha sanción puede justificarse frente al derecho al trabajo de quienes prestan el servicio de transporte, en el hecho de que la Constitución no consagra derechos absolutos, toda vez que su ejercicio debe limitarse para garantizar el respeto del bien común y la efectividad de otros derechos. Aporta como ejemplo el artículo 26 de la Carta Política – artículo que según la demandante ha sido violado- que determina que las autoridades tienen la obligación de vigilar el ejercicio

de las profesiones u oficios que impliquen un riesgo social. Es así como en los artículos 150-25 y 189-22 se impone la regulación del tema que aquí se trata. Recuerda también que la licencia de conducción es un permiso para desarrollar la actividad de conducción y que al infringir las normas que regulan dicha actividad es razonable que se revoque o suspenda el mencionado permiso.

Sin embargo, considera el Procurador que la medida de retener la licencia de conducción o el vehículo “no es necesaria por cuanto la administración puede ejercer la jurisdicción coactiva para lograr el cobro eficiente y eficaz de las multas impuestas por infracción a las normas de tránsito”. En el sentir del Procurador, el poder del Estado frente al ciudadano sería excesivo pues se permitiría el cobro de la multa de dos maneras simultáneas, la aquí demandada y la acción de la jurisdicción coactiva, “lo cual se convierte en un mecanismo de coacción que desnaturaliza el cobro de obligaciones dinerarias por parte del Estado”. Por lo demás, sostiene el Procurador que “la jurisdicción coactiva tiene como finalidad garantizar la autotutela de obligaciones de carácter exclusivamente económico a favor del Estado”, y por esto, no es razonable el impedir a una persona el ejercicio de su oficio. No obstante, dicha sanción se justificaría cuando es una consecuencia directa de la infracción cometida, y no del no pago de la multa.

En efecto, considera el Procurador que la sanción que se examina no es proporcional a la infracción cometida, a saber, el no pago de la multa. Afirma que la retención del vehículo y de la licencia de conducción son sanciones que acompañan la multa en infracciones de suma gravedad como el no portar el seguro obligatorio o el conducir en estado de embriaguez. Así, esta sanción no se tiene en cuenta para casos de menor gravedad. No obstante, la sanción que se estudia se ha contemplado, a tenor del aparte demandado, para el no pago de las multas; infracción que es para el Procurador una trasgresión menor que no amerita una sanción de tal envergadura, lo cual además puede afectar el derecho al trabajo de los ciudadanos afectados con ella.

Para el Procurador, la medida tampoco es necesaria pues aparte de la jurisdicción coactiva, las autoridades de tránsito tiene otro mecanismo para asegurar que los conductores de transporte público paguen sus multas. En efecto, a este grupo de conductores se les exige una renovación de la licencia cada tres años que será otorgada si se verifica, entre otras condiciones, el paz y salvo con el pago de las multas debidamente ejecutoriadas. En este

orden de ideas -concluye el Procurador- la norma demandada no pasa el test débil de razonabilidad “ya que la administración cuenta con mecanismos suficientes para el cobro de las multas, por lo cual el mecanismo de retención del vehículo o de la licencia, resulta innecesario y la sanción contenida en la norma demandada, por el no pago de las multas en el término de treinta días, resulta contraria al principio de proporcionalidad del derecho punitivo”.

Finalmente, y saliéndose de los cargos de la demanda, el Procurador llama la atención sobre la expresión “preferiblemente” del aparte demandado, pues a su juicio, “deja a discreción de la autoridad de tránsito, la retención de la licencia o del vehículo, al no señalar los criterios bajo los cuales procede una u otra medida; con lo cual se vulnera el principio de legalidad y se permite la retención de un bien del deudor, por fuera de los cauces y las competencias establecidas para tal fin en el procedimiento coactivo, vulnerando de contera el debido proceso”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del aparte normativo demandado, ya que hace parte de una ley de la República.

El problema jurídico que plantea la presente demanda

2. De conformidad con lo expuesto en el acápite de Antecedentes, la demanda aduce que desconoce el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio de aquellas personas que derivan su sustento de la utilización de vehículos automotores como instrumento de trabajo, el que la norma acusada permita a las autoridades ordenar la inmovilización del vehículo o la retención de la licencia de conducción, cuando pasados treinta (30) días de la imposición de la multa por infracción a las normas de tránsito ésta no ha sido debidamente cancelada. Agrega que las referidas medidas de retención o inmovilización constituyen una nueva sanción o castigo impuesto a los infractores, por el sólo hecho de hallarse en mora en el pago de la multa.

Para los intervinientes, la disposición acusada no contradice la Constitución, pues las autoridades deben contar con herramientas que les permitan proteger integralmente a todas las personas. La retención de las licencias y la inmovilización de los vehículos pretenden

hacer eficaces las sanciones que se imponen a los conductores que incurrir en infracciones de tránsito y tienen como fin último lograr el cumplimiento de los aludidos fines esenciales del Estado.

En cambio, a juicio de la vista fiscal, la inmovilización del vehículo o la retención de las licencias de conducción que se podría ordenar pasados treinta (30) días de la imposición de la multa por infracción a las normas de tránsito sin que la misma haya sido cancelada, constituye en si misma una sanción por la mora en dicho pago, sanción que resulta desproporcionada e innecesaria, pues el Estado tienen otros mecanismos de obro coactivo para lograr hacer efectivo el pago de las aludidas multas.

Conforme con lo expuesto, el problema jurídico que debe resolver la Corte consiste en determinar si la norma acusada autoriza la imposición de una nueva sanción por el solo hecho de la mora en el pago de la multa, si tal sanción resulta ser desproporcionada e innecesaria además de violatoria del derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, o si, por el contrario, se trata de un medio para lograr el pago efectivo de las multas, con miras a lograr el respeto a las normas de tránsito, con lo cual las autoridades logran garantizar la protección de la vida y la seguridad de los ciudadanos.

La naturaleza de las medidas que la norma acusada permite adoptar:

3. La norma demandada en la presente oportunidad pertenece al Código Nacional de Tránsito Terrestre. Este Código, como él mismo lo establece al definir sus principios rectores, pretende desarrollar el artículo 24 de la Constitución Política, conforme al cual todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional pero con las limitaciones impuestas por la ley para la garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, para la preservación de un ambiente sano y para la protección del uso común del espacio público. Sus normas, por tanto, 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.”

Ahora bien, no hacen falta demasiadas consideraciones para explicar que en la adecuada regulación del derecho a la libre circulación y en la efectividad de las normas

correspondientes están implicados el interés general y los derechos de terceros. Este interés general de regular la libertad de circulación con miras a proteger la seguridad y comodidad de los ciudadanos, el medio ambiente sano y la correcta utilización del espacio público, explícito en la Ley 769 de 2002, ya había sido destacado por esta Corporación:

“El legislador adoptó el Código Nacional de Tránsito Terrestre con el fin de regular la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas (Art. 1º Ley 769/02).

“El objetivo central de dicha regulación es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público. En este sentido, es evidente que las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía – persona – vehículo.

“Es claro que si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.”¹

Dentro de este contexto debe ser estudiada la naturaleza jurídica de las medidas de inmovilización vehicular y retención de licencias de conducción por mora en el pago de multas, que la norma acusada permite imponer.

4. De manera general, el Código Nacional de Tránsito Terrestre permite la imposición de medidas administrativas como aquellas a que se refiere la norma acusada – inmovilización del vehículo o retención de la licencia de conducción- a manera de sanción por las infracciones a sus normas. Ahora bien, según lo prescribe el artículo 2º del Código, la

“infracción” es una “transgresión o violación de una norma de tránsito”, que puede ser simple cuando se trate de violación a la mera norma, o compleja si además se produce un daño material. Dentro de las diferentes sanciones por infracciones de tránsito que pueden ser impuestas por las autoridades competentes están, aparte de la multa, la inmovilización del vehículo y la suspensión de la licencia de conducción, entre otras.²

La inmovilización, según lo define el artículo 125 del Código³, es una sanción que consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para ese efecto, el vehículo es conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen a la sanción, a menos que sea subsanable en el sitio en que se detectó la infracción.

La retención⁴ de la licencia de conducción no está prevista como una sanción por infracciones de tránsito, pero si la suspensión de la misma, que implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción, por el período de la suspensión, por lo cual la Corte entiende que en la práctica ambas medidas, retención y suspensión, se llevan a efecto de la misma manera.

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

Empero, el aparte normativo acusado, que autoriza la inmovilización del vehículo o la suspensión de la licencia de conducción cuando se presenta una mora de más de treinta día en el pago de una multa, pertenece al artículo 140 del Código Nacional de Tránsito Terrestre cuyo epígrafe reza: “Cobro Coactivo”. Esta circunstancia lleva a concluir que en este caso el legislador autorizó la imposición de las medidas aludidas, no como sanción, sino como un mecanismo para lograr el pago forzado de las multas. De esta manera, cuando son aplicadas

para estos propósitos, no tienen carácter sancionatorio sino que son instrumentos jurídicos para lograr la fuerza coactiva del régimen de tránsito.

De manera general las sanciones jurídicas, como las multas, responden al carácter coactivo de las normas imperativas de derecho. Es de la esencia del sistema jurídico que los mandatos del legislador se hagan cumplir apelando a la fuerza del aparato estatal. Justamente es esta nota la que diferencia al Derecho de los demás sistemas normativos. La imposición de multas por el incumplimiento de deberes jurídicos o por la trasgresión de las prohibiciones del legislador constituye una forma de sanción pecuniaria que pretende lograr el acatamiento de la ley. Ahora bien, la imposición de la multa requiere también de mecanismos para lograr su pago efectivo, pues de lo contrario ellas perderían su fuerza disuasoria y sancionatoria de la inobservancia de las normas. Obviamente, esta fuerza coactiva debe ejercerse legítimamente, es decir dentro del marco de una autorización legal impartida de conformidad con la Constitución. A esta realidad se ha referido la Corte así:

“5. El derecho si es preciso puede hacerse cumplir de manera forzada a través de la utilización de la coacción. El desacato de la norma, apareja la correlativa imposición, actual o posible, de una específica sanción o consecuencia negativa para el sujeto que realiza el comportamiento o la abstención proscritas. El carácter coactivo es, pues, rasgo esencial de la normatividad jurídica, sin el cual se corre el riesgo de socavar su función como técnica de control y de orientación social. Esta dimensión del orden jurídico, no descarta que sus mandatos frecuentemente se cumplan de manera espontánea, y se postula sin perjuicio de que lo deseable en una sociedad democrática y participativa, sea la realización del derecho, como marco de la convivencia pacífica, con el menor recurso a la fuerza.

“La coercibilidad, elemento que acompaña al derecho, requiere de la existencia permanente de un aparato institucionalizado que administre la coacción de conformidad con la Constitución y la ley, las que a su turno le imprimen a su ejercicio, en razón del contenido y valores que defienden, el sello indeleble de la legitimidad democrática. Sólo así, el empleo de las medidas de coacción por las instituciones permanentes del Estado, no se identifica con la violencia o el terror organizado.

“El ordenamiento jurídico no se limita a diseñar y establecer el aparato de fuerza y las condiciones para su ejercicio, sino que, adicionalmente, indica el método de su actuación y

las formas procesales que deben observarse cuando se viola una norma jurídica y se hace entonces necesario poner en marcha sus dispositivos de constreñimiento o de reparación. En este orden de ideas, el uso de la coacción resulta inseparable de sus condiciones de ejercicio y de las formas procesales que deben agotarse para su correcto empleo, fijadas en el derecho objetivo.”⁵

Ahora bien, el hecho de que las normas de tránsito deban acompañarse de mecanismos coactivos para lograr su fuerza imperativa no hace que las medidas de inmovilización o retención previstas en el aparte normativo acusado se ajusten a la Constitución, pues para ello es necesario que, además de perseguir objetivos constitucionales como lo son los generales del Código Nacional de Transporte Terrestre, resulten razonables y proporcionadas sin desconocer el núcleo esencial de los derechos fundamentales implicados. Pasa la Corte a hacer el estudio correspondiente.

Desproporcionalidad de las medidas administrativas previstas en el aparte normativo acusado.

5. La proporcionalidad, ha hecho ver la Corte, es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales⁶. Para determinar la proporcionalidad de una medida legislativa, el juez constitucional debe ponderar los intereses y valores constitucionales implicados en la norma, a fin de determinar si la relación que se da entre ellos es de equilibrio. Cuando se trata de medidas que pretenden realizar la fuerza coactiva del orden jurídico, como sucede en este caso, la ponderación debe hacerse entre los fines perseguidos por la norma represiva y el sacrificio de derechos que supone el conseguir tales fines por los medios escogidos por el legislador, examinado también si la medida adoptada resulta ser adecuada para los fines perseguidos y si la limitación de derechos que conlleva era necesaria dadas las circunstancias de hecho reguladas.

En el presente caso, la Corte encuentra que los intereses y valores implicados en el aparte normativo acusado son los ya aludidos fines generales que persigue el Código Nacional de Transporte Terrestre, cuales son la defensa de la seguridad y comodidad de los habitantes, la preservación del medio ambiente y la protección del uso común del espacio público, todos

los cuales realizan los valores y principios constitucionales. Para conseguir estos propósitos el legislador acude en primer término a sancionar con multa la inobservancia de las normas de tránsito, y en segundo lugar a lograr el pago efectivo de tal multa mediante un mecanismo coactivo que consiste en la inmovilización del vehículo con el que se cometió la infracción, o la retención de la licencia de conducción del responsable de la misma, a elección de la autoridad que determina la imposición de una de estas medidas, la que debe, sin embargo preferir la segunda de ellas. Tanto la inmovilización vehicular como la retención de la licencia significan una limitación a la libertad de circulación. El demandante aduce que, en el caso de las personas que utilizan el vehículo y su conducción como herramientas de trabajo, sea en el servicio público de transporte o en otra actividad laboral, las aludidas medidas implican también la restricción del derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio.

A fin de ponderar el sacrificio de derechos que se produce para lograr el pago de las multas impuestas por infracción a las normas de tránsito, frente al fin que se persigue con esta limitación, resulta oportuno conocer por qué tipo de infracciones procede la imposición de multas, cuál es la cuantía de las mismas y qué otros sistemas de cobro coactivo están a disposición de las autoridades para lograr su pago. Al respecto el Código Nacional de Tránsito Terrestre establece una escala de multas cuya cuantía oscila entre cuatro (4) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, y que son señaladas taxativamente en el artículo 131 de ese ordenamiento.⁷

Ahora bien, en principio la cuantía de la multa depende de la gravedad de la infracción, pero una lectura atenta del mencionado artículo 131 revela que el legislador tuvo en cuenta otros criterios adicionales para graduar el valor de las mismas. Así por ejemplo, las multas de menor cuantía (cuatro (4) salarios mínimos legales diarios vigentes) se imponen exclusivamente a conductores de vehículos no automotores o de tracción animal, lo cual parece indicar que independientemente de la gravedad de la infracción que cometan, esta clase de conductores nunca serán sancionados con multas que superen dicho valor. El resto de las multas, que se imponen siempre a conductores de vehículos automotores, sí parecen haber sido graduadas según el tipo y gravedad de la infracción cometida y no solamente atendiendo a la clase de vehículo conducido, reservándose las de mayor cuantía para aquellas conductas que comprometen mayormente la vida y la seguridad de las personas y la correcta utilización de las vías públicas.

La Corte aprecia que por su cuantía las multas previstas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre son, en ciertos casos, sanciones rigurosas. Las multas más cuantiosas corresponden al equivalente de treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, es decir a un salario mínimo legal mensual.⁸ Si se tiene en cuenta que al tenor del artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo, el salario mínimo “es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural”, respecto del cual la Corte ha dicho que es “la contraprestación menor aceptable para la jornada legalmente establecida, de las labores que no requieren calificación alguna”⁹, debe concluirse que para aquellos conductores de vehículos automotores que sólo alcanzan este nivel de ingresos, las multas previstas por la comisión de las infracciones más graves son ciertamente sanciones severas, y que su pago, en esos casos, sólo puede lograrse afectando el mínimo vital de subsistencia del conductor sancionado y de su familia.

No escapa a la Corte que la severidad de las multas está graduada según la gravedad de las infracciones. Así, las multas más onerosas (equivalentes a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes) se imponen por conductas que ponen en peligro grave la vida e integridad física de los peatones y usuarios de los sistemas de transporte, como por ejemplo el transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril, no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de “PARE” o un semáforo intermitente en rojo, conducir en estado de embriaguez, o bajo los efectos de sustancias alucinógenas, etc., situaciones todas estas en que las autoridades deben contar con herramientas adecuadas para reprimir la conducta de quienes así proceden. Por su parte, las sanciones intermedias corresponden a comportamientos que, aunque menos graves que los anteriores, también resultan lesivos de los intereses que las normas del Código Nacional de Tránsito Terrestre pretende tutelar. Así, las conductas sancionadas con multas equivalentes a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes que en su mayor parte ponen en peligro directo la vida y la seguridad de las personas u obstaculizan de manera importante la utilización de las vías públicas. A su turno, las multas menos onerosas, equivalentes a ocho (8) salarios mínimos legales diarios vigentes, de manera general corresponden a comportamientos en los que se impide a las autoridades identificar al vehículo o al conductor, para establecer si uno y otro están debidamente autorizados para conducir o transitar, o a actuaciones que ocasionan niveles altos de incomodidad a los usuarios del espacio público, incluyéndose también algunas que comprometen la seguridad de los usuarios del medio de transporte.

En síntesis, la Corte encuentra que la cuantía de las multas es directamente proporcional a la gravedad de las conductas desplegadas por los infractores. Sin embargo, esta proporción entre el valor de la multa y la gravedad de la infracción no conduce per se a estimar que las medidas de inmovilización vehicular o retención de la licencia de conducción, que se imponen como mecanismo de coacción para lograr el pago efectivo de la multa, sean en sí mismas proporcionadas, porque aquí lo que el juez constitucional debe ponderar es la restricción de derechos que estas medidas coactivas implican, frente a los fines que se consiguen con tal restricción.

6. En este punto, al hacer el examen de proporcionalidad la Corte encuentra que se presenta un exceso en las atribuciones que la norma examinada concede a las autoridades con miras a realizar la fuerza coactiva de las normas de tránsito y a sancionar su incumplimiento, desproporción que se manifiesta en que, con base en tales atribuciones, es posible restringir derechos fundamentales hasta llegar al desconocimiento de los mismos en ciertos casos, con el objetivo de lograr el pago de la sanción pecuniaria impuesta. En efecto, este exceso se revela en lo siguiente:

a. En que la retención de la licencia de conducción o la inmovilización del vehículo con el que se cometió la infracción son medidas administrativas que conllevan una restricción fuerte de la libertad de circulación, y que en ciertos casos pueden implicar también una limitación del derecho al trabajo, limitaciones estas que sólo pueden ser evitadas pagando inmediatamente la multa impuesta. Empero, como se vio, en ocasiones las multas alcanzan cuantías que equivalen a un salario mínimo mensual legal vigente, lo que hace fácil presumir que para la población cuyo ingreso mensual es éste, o se acerca a éste, su pago sólo puede lograrse a costa del sacrificio del mínimo vital de subsistencia. Así, lo que en definitiva tolera en ciertos casos el aparte normativo acusado es la afectación o amenaza de afectación del núcleo esencial de ciertos derechos fundamentales implicados en la percepción del salario mínimo, a fin de lograr el pago inmediato de la multa y el respeto a las normas de tránsito.

Evidentemente, no todos los conductores perciben ingresos mensuales equivalentes tan solo al salario mínimo y su capacidad de pago les permite pagar inmediatamente las multas impuestas por infracciones de tránsito sin afectación de su mínimo vital de subsistencia. Pero el aparte normativo acusado tiene un alcance general sobre toda la población de conductores, dentro de la cual una amplia proporción deriva su sustento de ingresos

equivalentes o cercanos a la suma fijada como salario mínimo mensual legal. Este grupo de conductores se ve ante la siguiente disyuntiva: o pagar inmediatamente la multa con afectación de su mínimo vital de subsistencia, o verse expuesto a la limitación indefinida de su libertad de circulación y, en ciertos casos, privado de su elemento de trabajo.

La desproporción de las atribuciones administrativas para retener la licencia de conducción o inmovilizar el vehículo de los infractores de tránsito que se hallen en mora de cancelar la sanción de multa deviene del desconocimiento del legislador a cerca de la realidad socioeconómica de un grupo importante de conductores. Esta realidad hace que no todas las personas que conducen vehículos por las vías públicas estén en igualdad de condiciones frente al pago inmediato de obligaciones pecuniarias como las multas a que se refiere el Código Nacional de Tránsito Terrestre.¹⁰ Dado que la cláusula social de Derecho del Estado obliga a todas las autoridades a hacer concretas las condiciones que permitan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el respeto de la dignidad humana, no puede el legislador soslayar la situación de penuria económica y debilidad manifiesta por la que atraviesa un sector de la población, imponiendo a su cargo sanciones pecuniarias que no está en posibilidad de atender inmediatamente.

En otras oportunidades la Corte ha encontrado que la ignorancia legislativa sobre esta circunstancia de desigualdad económica puede dar lugar a la inexequibilidad de disposiciones cuya aplicación conduce al desconocimiento de derechos fundamentales. Así, por ejemplo, al estudiar la constitucionalidad del artículo 369 de la Ley 600 de 2000 -Código de Procedimiento Penal- encontró que la cuantía mínima de la caución prendaria que debe constituirse para tener derecho a gozar de libertad provisional o de la suspensión provisional de la pena, caución cuyo valor mínimo había sido fijado por el legislador en un salario mínimo mensual legal vigente, resultaba contraria a la Constitución. Dijo en esa oportunidad esta Corporación:

“Lo que sí parece constituir una desproporción, a la luz de dichos criterios, es que se desconozca que la capacidad económica de muchos colombianos se encuentra por debajo del monto señalado por la norma como cuantía mínima de la caución prendaria. En efecto, no hace falta adelantar mayores investigaciones socio-económicas ni aportar extensas estadísticas sobre la realidad de la Nación para averiguar que hoy por hoy, muchas personas y muchas familias subsisten mensualmente con menos de un salario mínimo legal¹¹.

Tampoco es difícil imaginar –dolorosamente, es fácil hacerlo- que la satisfacción de las necesidades básicas de muchos individuos depende de lo que puedan producir o puedan recibir día a día en el desempeño de humildes oficios¹², debido a las altas tasas de desempleo que se incrementan a diario en el país¹³.

“En Colombia, la existencia de personas incapaces de cancelar una caución prendaria equivalente a un salario mínimo legal mensual constituye una realidad verosímil, actual y cotidiana, antes que una circunstancia extraña o excepcional¹⁴. La pobreza y sus degradantes niveles son, en el país, un hecho notorio.

“De allí que la regla de proporcionalidad que establece la necesidad de graduar la caución prendaria de acuerdo con la capacidad económica del procesado se rompa con la fijación de una cuantía mínima, pues dicho monto impide que el criterio económico opere por igual para el universo de individuos que pudieran estar en situación sub judice.

“Por disposición de esta medida, las personas sin la capacidad de pago suficiente para cubrir una suma equivalente a un salario mínimo legal mensual quedan excluidas de la posibilidad de acceder al beneficio de la libertad provisional, no obstante cumplan los requisitos de orden personal que la norma establece para conferir tal privilegio (Art. 365 C. de P.P.).”¹⁵

b. El exceso en las facultades concedidas a las autoridades se revela también en el hecho de que existe otro mecanismo jurídico para lograr el pago de las multas, que resulta mucho menos restrictivo del derecho a la libre circulación de los conductores y de su derecho al trabajo cuando este implica la conducción de vehículos automotores, sin poner en riesgo el mínimo vital de subsistencia de las personas en ningún caso. Al respecto el mismo artículo demandado, en la parte no acusada, expresa que los organismos de tránsito “podrán” hacer efectivas las multas por razón de las infracciones previstas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establece el Código de Procedimiento Civil. De esta forma, si la misma ley establece que el cobro de multas por infracciones de tránsito puede lograrse a través de la jurisdicción coactiva, debe entenderse que la retención de las licencias de conducción y la inmovilización del vehículo son instrumentos adicionales y coetáneos para lograr el pago de las mismas, y por lo tanto no aparecen como estrictamente necesarios. Sin embargo, la expresión acusada indica que “en todo caso” se hará uso de ellos ante la mora en el pago de la multa.

No sobra recordar que la jurisdicción coactiva es un “privilegio exorbitante” de la Administración¹⁶, que le permite cobrar directamente, es decir sin intervención judicial, las deudas a su favor, y que se justifica en los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 superior. Privilegio que, de por sí, entrega a las autoridades un mecanismo efectivo y suficiente para lograr el pago de la multa, y que es una facultad extraordinaria que “va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad”.¹⁷

En efecto, la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales. Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, de cobro de una obligación monetaria a su favor¹⁸ y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.”¹⁹

c. Debe tenerse en cuenta también que las infracciones más graves o la reincidencia en la infracción de las mismas normas de tránsito implican en sí mismas la imposición de sanciones como la de suspensión de la licencia o inmovilización del vehículo²⁰, sin perjuicio de la sanción de multa. Por lo cual, frente a esta categoría de infracciones, las medidas coactivas a que alude el artículo parcialmente demandado resultarían ser superfluas.

d. Adicionalmente, en relación con las licencias de conducción de vehículos de servicio público existe otro mecanismo adicional para lograr el pago coactivo de multas impuestas a sus titulares, que es la exigencia de renovación periódica cada tres años que hace el Código Nacional de Tránsito Terrestre en su artículo 22 respecto de este tipo de permisos, trámite para el cual es menester haber cancelado las multas impuestas como sanción por infracciones de tránsito, pues al tenor del artículo 24 del mismo ordenamiento, “no se renovará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas”.

De esta manera, para el caso de los conductores de servicio público las facultades

concedidas a la Administración para lograr el pago forzado de las multas incluyen las siguientes atribuciones: (i) acudir al proceso de ejecución coactiva; (ii) imponer, “en todo caso” o la retención de la licencia o la inmovilización del vehículo; (iii) no renovar la licencia de conducción si no se han cancelado las multas pendientes.

Todo lo anterior lleva a concluir que el legislador, al disponer que en todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta días de la imposición de la multa ésta no ha sido debidamente cancelada, concedió a las autoridades de tránsito facultades exorbitantes y desproporcionadas que, dado su carácter general, al ser ejercidas pueden implicar el sacrificio desproporcionado de derechos fundamentales. En tal virtud declarará la inexequibilidad de la expresión acusada, debido a la desproporción de dichas facultades.

Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que de manera general no sea posible al legislador consagrar medidas coactivas para lograr el pago de las multas y la efectividad de las sanciones, con miras a asegurar la obligatoriedad del orden jurídico, ni que esas medidas legislativas no puedan ser diferentes al proceso de ejecución coactiva. Dentro de su libertad de configuración puede diseñar medios para lograr el pago forzado de las sanciones de multa, que bien pueden ser de la naturaleza de los que en la norma acusada se describían. Empero, en el diseño de estos mecanismos coactivos debe respetar parámetros de proporcionalidad que ponderen adecuadamente los fines de interés general perseguidos, frente a la limitación de derechos fundamentales a través de la cual pretenden conseguirse. Estos últimos derechos no pueden verse excesivamente limitados, con afectación de su núcleo esencial, so pretexto de proteger el interés colectivo.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “En todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no ha sido debidamente cancelada” contenida en el

artículo 140 de la Ley 769 de 2002.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General

1 Sentencia C-355 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 Ley 769 de 2002. Artículo 122. Tipos de sanciones. Las sanciones por infracciones del presente Código son:

Amonestación.

Multa.

Suspensión de la licencia de conducción.

Suspensión o cancelación del permiso o registro.

Inmovilización del vehículo.

Retención preventiva del vehículo.

Cancelación definitiva de la licencia de conducción.

3 Artículo 125. Inmovilización. La inmovilización en los casos a que se refiere este código, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.

Parágrafo 1°. El propietario o administrador del parqueadero autorizado utilizado para este fin, que permita la salida de un vehículo inmovilizado por infracción de las normas de tránsito, sin orden de la autoridad competente, incurrirá en multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se tratare de parqueadero autorizado no oficial, incurrirá además en suspensión o cancelación de la autorización del patio, parqueadero autorizado de acuerdo con la gravedad de la falta.

En todo caso, el ingreso del vehículo al lugar de inmovilización deberá hacerse previo inventario de los elementos contenidos en él y descripción del estado exterior. Este mismo procedimiento se hará a la salida del vehículo. En caso de diferencias entre el inventario de recibo y el de entrega, el propietario o administrador del parqueadero autorizado incurrirá en multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, adicionalmente, deberá responder por los elementos extraviados, dañados o averiados del vehículo.

Parágrafo 2°. La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.

Parágrafo 3°. En el caso de vehículos de servicio público, cuando no sea posible subsanar la falta por encontrarse el vehículo retenido, la autoridad de tránsito podrá ordenar la entrega al propietario o infractor previa suscripción de un acta en la cual se comprometa a subsanarla en un plazo no mayor a cinco días. Copia del acta se remitirá a la Empresa de Transporte Público a la cual se encuentre afiliado el vehículo.

El incumplimiento del compromiso suscrito por el propietario o infractor dará lugar a una multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del propietario.

Parágrafo 4°. En el caso de inmovilización de vehículos de servicio público, la empresa transportadora responderá como deudor solidario de las obligaciones que se contraigan, entre ellas las derivadas de la prestación del servicio de grúa y parqueaderos.

La inmovilización o retención a que hacen referencia las normas de transporte se regirán por el procedimiento establecido en este artículo.

Parágrafo 5°. Cuando el vehículo no sea llevado a parqueaderos autorizados la inmovilización se hará bajo la responsabilidad del propietario del vehículo o del infractor, para lo cual, el agente de tránsito notificará al propietario o administrador del parqueadero autorizado.

Parágrafo 6°. El propietario del vehículo será el responsable del pago al administrador o al propietario del parqueadero por el tiempo que estuvo inmovilizado el vehículo.

Parágrafo 7°. Los parqueaderos autorizados deben ser aprobados por el organismo de

tránsito correspondiente en resolución que determinará lo atinente.

4 Esta es la expresión utilizada por el legislador en el aparte normativo acusado

5 Sentencia T-057 de 1995, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

6 Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-916 de 2002, M.P Manuel José Cepeda Espinosa, C-154 de 2002, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra, C-130 de 2002, M.P Jaime Araujo Rentería, etc.

7 Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito pagarán multas liquidadas en salarios mínimos legales diarios vigentes así:

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

No transitar por la derecha de la vía.

Agarrarse de otro vehículo en circulación.

Transportar personas o cosas que disminuyan su visibilidad e incomoden la conducción.

Transitar por andenes y demás lugares destinados al tránsito de peatones.

No respetar las señales de tránsito.

Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos

Transitar sin dispositivos que permitan la parada inmediata o con ellos, pero en estado defectuoso.

Transitar por zonas prohibidas.

Adelantar entre dos (2) vehículos automotores que estén en sus respectivos carriles.

Conducir por la vía férrea o por zonas de protección y seguridad.

Transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, en este caso el vehículo automotor será inmovilizado.

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

Conducir un vehículo sin llevar consigo la licencia de conducción.

Conducir un vehículo con la licencia de conducción vencida.

Conducir un vehículo:

Sin placas, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito.

Con placas adulteradas.

Con una sola placa, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito.

Con placas falsas.

En estos casos los vehículos serán inmovilizados:

No informar a la autoridad de tránsito competente el cambio de motor o color de un vehículo.
En ambos casos, el vehículo será inmovilizado.

No pagar el peaje en los sitios establecidos.

Utilizar equipos de sonido a volúmenes que incomoden a los pasajeros de un vehículo de servicio público.

Conducir un vehículo con propaganda, publicidad o adhesivos en sus vidrios que obstaculicen la visibilidad.

No respetar las normas establecidas por la autoridad competente para el tránsito de cortejos fúnebres.

No respetar las formaciones de tropas, la marcha de desfiles, procesiones, entierros, filas

estudiantiles y las manifestaciones públicas y actividades deportivas, debidamente autorizadas por las autoridades de tránsito.

Remolcar otro vehículo violando lo dispuesto por este código.

Conducir un vehículo de servicio público que no lleve el aviso de tarifas oficiales en condiciones de fácil lectura para los pasajeros o poseer este aviso deteriorado o adulterado.

Permitir que en un vehículo de servicio público para transporte de pasajeros se lleven animales u objetos que incomoden a los pasajeros.

Abandonar un vehículo de servicio público con pasajeros.

Conducir un vehículo de transporte público individual de pasajeros sin cumplir con lo estipulado en el presente código.

Realizar el cargue o descargue de un vehículo en sitios y horas prohibidas por las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en las normas correspondientes.

Transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en vehículos que no cumplan las condiciones fijadas por el Ministerio de Transporte. Además, se le suspenderá la licencia de conducción por el término de tres (3) meses, sin perjuicio de lo que establezcan las autoridades sanitarias.

Lavar vehículos en vía pública, en ríos, en canales, en quebradas, etc.

Llevar niños menores de diez (10) años en el asiento delantero.

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

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

Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.

Bloquear una calzada o intersección con un vehículo.

Estacionar un vehículo sin tomar las debidas precauciones o sin colocar a la distancia señalada por este código, las señales de peligro reglamentarias.

No reducir la velocidad según lo indicado por este código, cuando transite por un cruce escolar en los horarios y días de funcionamiento de la institución educativa. Así mismo, cuando transite por cruces de hospitales o terminales de pasajeros.

No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo.

Dejar de señalizar con las luces direccionales o mediante señales de mano y con la debida anticipación, la maniobra de giro o de cambio de carril.

Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos o sin los elementos determinados en este código.

No respetar las señales de detención en el cruce de una línea férrea, o conducir por la vía férrea o por las zonas de protección y seguridad de ella.

Conducir un vehículo con una o varias puertas abiertas.

No portar el equipo de prevención y seguridad establecido en este código o en la reglamentación correspondiente.

Proveer de combustible un vehículo automotor con el motor encendido.

Conducir un vehículo automotor sin las adaptaciones pertinentes, cuando el conductor padece de limitación física.

Transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas por la autoridad competente. Además, el vehículo será inmovilizado.

Conducir un vehículo, particular o de servicio público, excediendo la capacidad autorizada en la licencia de tránsito o tarjeta de operación.

Conducir un vehículo escolar sin el permiso respectivo o los distintivos reglamentarios.

Circular con combinaciones de vehículos de dos (2) o más unidades remolcadas, sin autorización especial de autoridad competente.

Conducir un vehículo autorizado para prestar servicio público con el taxímetro dañado, con los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulteradas o cuando se carezca de él, o cuando aún teniéndolo, no cumpla con las normas mínimas de calidad y seguridad exigidas por la autoridad competente o éste no esté en funcionamiento.

Dejar o recoger pasajeros en sitios distintos de los demarcados por las autoridades.

Conducir un vehículo de carga en que se transporten materiales de construcción o a granel sin las medidas de protección, higiene y seguridad ordenadas. Además el vehículo será inmovilizado.

No asegurar la carga para evitar que se caigan en la vía las cosas transportadas. Además, se inmovilizará el vehículo hasta tanto se remedie la situación.

Transportar carga de dimensiones superiores a las autorizadas sin cumplir con los requisitos exigidos. Además, el vehículo será inmovilizado hasta que se remedie dicha situación.

Impartir en vías públicas al público enseñanza práctica para conducir, sin estar autorizado para ello.

Conducir motocicleta sin observar las normas establecidas en el presente código.

Transitar, cuando hubiere más de un carril, por el carril izquierdo de la vía a velocidad que entorpezca el tránsito de los demás vehículos.

Transitar en vehículos de 3.5 o más toneladas por el carril izquierdo de la vía cuando hubiere más de un carril.

Conducir un vehículo cuya carga o pasajeros obstruyan la visibilidad del conductor hacia el frente, atrás o costados, o impidan el control sobre el sistema de dirección, frenos o seguridad.

Proveer combustible a vehículos de servicio público con pasajeros a bordo. Adicionalmente, deberá ser suspendida la licencia de conducción por un término de seis (6) meses.

Negarse a prestar el servicio público sin causa justificada. Si como consecuencia de la no prestación del servicio se ocasiona alteración del orden público, se suspenderá además la licencia de conducción hasta por el término de seis (6) meses.

Hacer uso de dispositivos propios de vehículos de emergencia, por parte de conductores de otro tipo de vehículos.

Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida.

No atender una señal de ceda el paso.

No acatar las señales o requerimientos impartidos por los agentes de tránsito.

No respetar el paso de peatones que cruzan una vía en sitio permitido para ellos o no darles la prelación en las franjas para ello establecidas.

Poner un vehículo en marcha sin las precauciones para evitar choques.

Reparar un vehículo en las vías públicas, parque o acera, o hacerlo en caso de emergencia, sin atender el procedimiento señalado en este código.

Transportar carga en contenedores sin los dispositivos especiales de sujeción. El vehículo será inmovilizado.

Transportar pasajeros en el platón de una camioneta picó o en la plataforma de un vehículo de carga, trátase de furgón o plataforma de estacas.

Usar sistemas móviles de comunicación o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si éstos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres.

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

Guiar un vehículo sin haber obtenido la licencia de conducción correspondiente. Además, el vehículo será inmovilizado en el lugar de los hechos, hasta que éste sea retirado por una

persona autorizada por el infractor con licencia de conducción.

Conducir sin portar los seguros ordenados por la ley. Además, el vehículo será inmovilizado.

Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.

No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.

Conducir en estado de embriaguez, o bajo los efectos de sustancias alucinógenas. Al infractor se le suspenderá la licencia de conducción de ocho (8) meses a un (1) año. Si se trata de conductor de vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instructor de conducción, la multa pecuniaria será del doble indicado para ambas infracciones, se aumentará el período de suspensión de la licencia de conducción uno (1) a dos (2) años y se inmovilizará el vehículo. En todos los casos de embriaguez, el vehículo será inmovilizado y el estado de embriaguez o alcoholemia se determinará mediante una prueba que no cause lesión, la cual será determinada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.

Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.

Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.

Conducir un vehículo sin luces o sin los dispositivos luminosos de posición, direccionales o de freno, o con alguna de ellas dañada, en las horas o circunstancias en que lo exige este código. Además, el vehículo será inmovilizado, cuando no le funcionen dos (2) o más de estas luces.

No permitir el paso de los vehículos de emergencia.

Conducir un vehículo para transporte escolar con exceso de velocidad.

Permitir el servicio público de pasajeros que no tenga las salidas de emergencia exigidas. En este caso, la multa se impondrá solidariamente a la empresa a la cual esté afiliado y al propietario. Si se tratare de vehículo particular, se impondrá la sanción solidariamente al propietario.

Transportar en el mismo vehículo y al mismo tiempo personas y sustancias peligrosas como explosivos, tóxicos, radiactivos, combustibles no autorizados etc. En estos casos se suspenderá la licencia por un (1) año y por dos (2) años cada vez que reincida. El vehículo será inmovilizado por un (1) año cada vez.

Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.

En caso de transportar carga con peso superior al autorizado el vehículo será inmovilizado y el exceso deberá ser transbordado. La licencia de conducción será suspendida hasta por seis (6) meses.

Las autoridades de tránsito ordenarán la inmovilización inmediata de los vehículos que usen para su movilización combustibles no regulados como gas propano u otros que pongan en peligro la vida de los usuarios o de los peatones.

Cambio del recorrido o trazado de la ruta para vehículo de servicio de transporte público de pasajeros, autorizado por el organismo de tránsito correspondiente. En este caso, la multa se impondrá solidariamente a la empresa a la cual esté afiliado el vehículo y al propietario. Además el vehículo será inmovilizado.

8 De conformidad con lo prescrito por el Decreto 3232 de 2002, a partir del primero (1º) de enero del año 2003 regirá como salario mínimo legal mensual para los trabajadores de los sectores urbano y rural, la suma de trescientos treinta y dos mil pesos (\$ 332.000).

Por lo tanto, el salario mínimo diario legal vigente corresponde, para este mismo año, a la suma de once mil sesenta y seis pesos con sesenta y seis centavos. (\$11.066,66)

9 Sentencia SU-995 de 1999. M.P Carlos Gaviria Díaz

10 La multa debe ser pagada inmediatamente, como se desprende de la lectura de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, cuyo tenor literal, en lo pertinente, dice así:

“Artículo 135. Procedimiento. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer 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 tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

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

“Artículo 136. Reducción de la sanción. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá cancelar el cien por cien (100%) del valor de la multa dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la orden de comparendo, sin necesidad de otra actuación administrativa. O podrá igualmente cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa al organismo de tránsito y un veinticinco por ciento (25%) al centro integral de atención al cual estará obligado a ir para tomar un curso en la escuela que allí funciona sobre las normas de tránsito. Pero si, por el contrario, la rechaza, el inculpado 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 en este tiempo, la autoridad de tránsito dentro de los diez (10) días siguientes 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 inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en el código...”

11 De conformidad con el boletín informativo SISD 30 del Departamento Nacional de Planeación, publicado por dicha dependencia en Diciembre de 2001, “Colombia reúne en la actualidad la mayor parte de las características negativas esbozadas por la CEPAL (se refiere al informe de dicha organización, publicado en el año 2000): una severa crisis económica, los mayores niveles de desempleo de su historia, catástrofes naturales, conflicto armado, violencia, desplazamiento forzado, etc; elementos que en su conjunto configuran el marco en el que se espera se agudicen las condiciones de pobreza en el país.”

12 Entre los diferentes índices utilizados por el DNP para calcular los niveles de pobreza de la población colombiana se destaca el índice NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) que califica como pobre a quien carece de vivienda construida con materiales apropiados, si tiene servicios públicos inadecuados, si tiene nivel de hacinamiento crítico, si el grado de dependencia económica es alto y si uno de sus niños entre 7 y 11 años no asiste a un establecimiento escolar. De acuerdo con este índice, en el año 2000 el 23.0% de la población colombiana tenía al menos una NBI. Por su parte, el índice de Línea de Pobreza (LP) determina la población nacional que no recibe un nivel de ingresos suficientes para satisfacer los niveles básicos nutricionales de su familia. De conformidad con el DNP, “este indicador muestra que en el país continúa incrementándose la pobreza, el porcentaje de personas por debajo de la Línea de Pobreza que en 1999 era de 56.3%, en 2000 se acerca a 60%; en valores absolutos significa un aumento en el número de pobres, por este concepto, de 2 millones de personas (22.647.877 en 1999 y 24. 610.844 en 2000). En términos de indigencia, el panorama es igualmente desalentador; el porcentaje de personas en estas condiciones pasa de 19.7% en 1999 a 23.4% en 2000.”.

13 “Infortunadamente, Colombia se encuentra en una etapa en donde la incidencia del desempleo es muy elevada y sin signos claros de recuperación (...), con todas sus connotaciones negativas. La tasa de desempleo para el total del país, pasa de 16.3% en 1999 a 16.6% en 2000. A pesar que en términos relativos el deterioro no parece ser significativo, en valores absolutos el incremento en el número de desempleados se acerca a los 350 mil (2'900.000 en 1997 y 3'247.000) en el 2000), lo que refleja la gran limitante que tiene el aparato productivo para generar puestos de trabajo.” SISD 30. DNP

14 “El impacto directo sobre la pobreza provocado por la caída de los ingresos es, a pesar de los enormes diferenciales, tan grave en la zona urbana como en la rural –sostiene el informe

del DNP-. En septiembre de 1999 el porcentaje de población por debajo de la Línea de Pobreza (LP) en la zona urbana era del orden de 47% y en la rural de 80%, en 2000 en la primera de las zonas el porcentaje se incrementa en 4 puntos y en la rural en 3 puntos. Es preciso advertir que el DANE no ha estimado líneas de pobreza rural; estas corresponden a estimaciones de investigadores privados.”.

15 Sentencia C-316 de 2002, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

16 Sobre la naturaleza de prerrogativa exorbitante puede consultarse la sentencia T-445 de 1994, M.P Alejandro Martínez Caballero.

17 Sentencia C-666 de 2000 M.P José Gregorio Hernández Galindo

18 Cf. sentencia T-445 de 1994,

19 En concordancia con lo dispuesto por el Código Nacional de Tránsito Terrestre, numeral 3° del artículo 562 del Código de Procedimiento Civil dispone que las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios administrativos o de policía, que impongan multas a favor de las entidades de derecho público prestan mérito ejecutivo para ser cobradas por jurisdicción coactiva. Estas ejecuciones, de conformidad con el artículo inmediatamente anterior, se siguen ante los funcionarios que determine la ley, por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía que regula el mismo Código, según fuere el caso, teniendo en cuenta las normas especiales contenidas en los artículos 564 a 568 ibidem.

20 Sobre las causales para la suspensión o cancelación de la licencia de conducción el artículo 26 del Código Nacional de Tránsito Terrestre reza:

“Artículo 26. Causales de suspensión o cancelación. La licencia de conducción se suspenderá:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en imposibilidad transitoria física o mental para conducir, soportado en un certificado médico.

2. Por decisión judicial.

3. Por encontrarse en flagrante estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas

alucinógenas determinado por autoridad competente.

4. Por reincidir en la violación de la misma norma de tránsito en un período no superior a un año. En este caso la suspensión de la licencia será por seis meses.

5. Por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva.

La licencia de conducción se cancelará:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito basada en la imposibilidad permanente física o mental para conducir, soportado en un certificado médico.

2. Por decisión judicial.

3. Por muerte del titular.

4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente.

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

Parágrafo. 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 período de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La suspensión de la licencia de conducción operará, sin perjuicio de la interposición de recursos en la actuación.”

De otro lado, al tenor de lo prescrito por el artículo 131, la licencia de conducción se suspenderá también por transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en vehículos que no cumplan las condiciones fijadas por el Ministerio de Transporte, por proveer combustible a vehículos de servicio público con pasajeros a bordo, por negarse a prestar el servicio público sin causa justificada cuando como consecuencia de la no prestación del servicio se ocasiona alteración del orden público, conducir en estado de embriaguez, o bajo los efectos de sustancias alucinógenas, por transportar en el mismo vehículo y al mismo

tiempo personas y sustancias peligrosas como explosivos, tóxicos, radiactivos, combustibles no autorizados, o por de transportar carga con peso superior al autorizado.

Por su parte la sanción de inmovilización vehicular procede por: (i) el tránsito de motocicletas y motociclos por ciclorutas o ciclovías (art. 68), por su conducción sin casco de seguridad (art. 94); (ii) por presentar licencia de conducción adulterada o ajena (art. 131); (iii) por el uso de combustibles no regulados como gas propano u otros que pongan en peligro la vida de los usuarios o de los peatones (art. 131); (iv) por infracción a las prohibiciones sobre dispositivos o accesorios generadores del ruido, sobre sirenas y alarmas, lo mismo que sobre el uso del silenciador (art. 122 par. 1); (v) por conducir un vehículo sin llevar consigo la licencia de conducción, con la licencia de conducción vencida, sin placas o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito, con placas adulteradas con placas falsas o con una sola placa.(art. 131); (vi) por No informar a la autoridad de tránsito competente el cambio de motor o color de un vehículo (art. 131); (vii) por transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas por la autoridad competente (art. 131), (viii) por conducir un vehículo de carga en que se transporten materiales de construcción o a granel sin las medidas de protección, higiene y seguridad ordenadas, no asegurar la carga para evitar que se caigan en la vía las cosas transportadas o transportar carga de dimensiones superiores a las autorizadas sin cumplir con los requisitos exigidos; (ix) por Guiar un vehículo sin haber obtenido la licencia de conducción correspondiente o sin portar los seguros ordenados por la ley (art. 131); (x) por Conducir en estado de embriaguez, o bajo los efectos de sustancias alucinógenas (art. 131); (xi) por transportar en el mismo vehículo y al mismo tiempo personas y sustancias peligrosas como explosivos, tóxicos, radiactivos, combustibles no autorizados etc.(art. 131); (xii) por conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito y (xiii) por cambio del recorrido o trazado de la ruta para vehículo de servicio de transporte público de pasajeros, autorizado por el organismo de tránsito correspondiente (art. 131).