



Bogotá D.C

Señora:

**LINA MARÍA PELÁEZ AMARILES**

**Asunto: Solicitud de concepto  
TRÁNSITO - COMPARENDO - Nulidad.  
Radicado No. 20243030943672 del 07 de junio del 2024**

Respetada señora Peláez, reciba un cordial saludo por parte del Ministerio de Transporte.

La Coordinación del Grupo de conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, en ejercicio de sus funciones, se permite dar respuesta a la solicitud contenida en el documento radicado con el No. 20243030943672 del 07 de junio del 2024, mediante la cual se formulan las siguientes:

#### **CONSULTAS**

*"(...) Teniendo en cuenta que está secretaría no puede impartir o dar interpretación ni emitir conceptos con relación a la pregunta que me realizan, motivo el cual procedo a dar traslado de la pregunta a la dirección de tránsito a nivel nacional o al Ministerio de Transporte para que sean estos quienes indiquen si realmente cuando hay un procedimiento y no se efectúa la inmovilización de lugar a la nulidad de la orden de comparendo.*

*Pero teniendo claridad que la inmovilización es una sanción accesoria, el actuar del agente está legitimado por la imposibilidad de medios para inmovilizar, me parece que incluso es una condición más beneficiosa y garantista para el infractor, ya que la orden de inmovilización en este evento será librada cuando esté ejecutoriada la sanción, la inmovilización cuando no se logró llevar a cabo se constituye accesoria para el caso".*

#### **CONSIDERACIONES**

En virtud de lo preceptuado en el artículo 2 de la Resolución 0005280 del 29 de noviembre de 2013, mediante el cual se establecen entre otras, las funciones del Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica de este Ministerio:

*"6. Conceptuar en materia de transporte Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre, que no sean competencia de otras entidades.*

*7. Conceptuar y absolver las consultas que sean sometidas a su consideración que formulen los organismos públicos y privados, así como las personas particulares y las demás que sean sometidas a su consideración".*

Por lo anterior, debemos señalar que el Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica tiene funciones específicas, lo que implica analizar de manera abstracta y general el tema objeto de estudio. No tiene facultades para resolver casos concretos presentados a la administración.





## Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 2 de la Ley 769 del 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, preceptúa:

*“Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

(...)

*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.*

(...)

***Inmovilización: Suspensión temporal de la circulación de un vehículo.***

(...)

*Retención: Inmovilización de un vehículo por orden de autoridad competente.*

(...).” (NFT)

A su vez, el artículo 122 ibidem, modificado por el artículo 20 de la Ley 1383 de 2010, “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.”, establece los tipos de sanciones por infracciones a las normas de tránsito, las cuales se impondrán como principales y accesorias, en los siguientes términos:

*“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.*

(...).” (NFT)





Entre tanto, el artículo 125 de la Ley 769 del 2010, al tenor preceptúa:

**“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”.





Por otro lado, los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2014, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*” se pronunció sobre el medio de control de nulidad de los actos administrativo de carácter general y particular:

**“Artículo 137. Nulidad.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.*

*Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

(...)

**Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.*

En cuanto a la definición de orden de comparendo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el particular mediante el concepto C.E 993 de 1997, estableciendo lo siguiente:

*“El comparendo es una citación de carácter policivo que se hace al presunto infractor de una norma de tránsito o a las personas involucradas en un accidente de tránsito, para que concurren a una audiencia ante la autoridad competente, en la cual ésta oírá sus descargos y explicaciones, decretará y practicará las pruebas que sean conducentes, y sancionará o absolverá al inculpado. (...)*

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

A su vez, está misma corporación instituyó la noción de acto administrativo mediante la sentencia No. 25000-23-42-000-2017-06031-01(5554-18), del 14 de mayo del 2020, en los siguientes términos:

*“ El acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito.”*





Entre tanto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-018 de 2014, se refirió a la sanción de inmovilización de un vehículo, en los siguientes términos:

*“La sanción de inmovilización del vehículo... es razonable bajo cada uno de los supuestos. Se trata de normas que imponen una restricción a un derecho (libertad de locomoción), en pro de un fin constitucionalmente importante (la protección de los derechos fundamentales de las personas que transitan por las vías y la conservación del orden público vial), a través de un medio que no está prohibido (imponer como sanción la retención temporal de un bien) y es efectivamente conducente para lograr el fin buscado”.*

### Desarrollo del problema jurídico

De conformidad con las disposiciones normativas citadas, la inmovilización es un tipo de sanción por la violación a las normas de tránsito, que consiste en la suspensión temporal de la circulación de un vehículo, medida que resulta razonable y conducente para controlar los riesgos derivados de la actividad de conducir, que justifica una intervención acentuada e intensa por parte de las autoridades.

Así las cosas, una vez el agente de tránsito en el marco de sus funciones, detecte la comisión de una infracción a las normas al tránsito en la cual de manera subsidiaria proceda la inmovilización del vehículo, la autoridad estará facultado para inmovilizar el vehículo y posteriormente entregar la orden de comparendo al presunto contraventor de las normas de tránsito.

Aclarado lo anterior, vale precisar la diferencia que existe entre la orden de comparendo y el acto administrativo, pues, como se evidencia en las consultas elevadas por el peticionario, no sé conoce la diferencia que radica en estos dos conceptos. Inicialmente, tal y como lo ha definido el artículo 2 del Código Nacional de Tránsito la orden de comparendo es aquella *orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción*. A su vez, la Sala de Consulta y de Servicio Civil del Consejo de Estado ha aclarado el concepto definiéndolo como una citación de carácter policivo la cual ordena al presunto infractor o las personas involucradas en un accidente de tránsito para que concurren al proceso contravencional.

Por otro lado, el acto administrativo es toda manifestación de la administración pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos, y del cual estarán sometidas al control de legalidad establecido en los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En ese orden de ideas, el comparendo es un acto de notificación, a diferencia del acto administrativo es un acto de declaración de la administración, de manera unilateral en la que se surte una decisión de la administración que afecta derechos y genera obligaciones a los administrados. A modo de ejemplo de un acto administrativo en materia de tránsito es la Resolución sancionatorio que se deriva del proceso contravencional en el cual se le imputa la responsabilidad al contraventor por la violación de las normas de tránsito.

En ese sentido, la orden de comparendo no comporta la calidad de un acto administrativo, por lo tanto, no puede ser declarado nulo.

### Conclusión

#### Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co) de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.





En virtud de las normas parcialmente transcritas y a su interrogante elevado en su escrito de consulta, se precisa lo siguiente:

### Respuesta al interrogante único

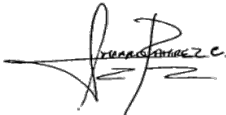
En respuesta a la consulta elevada a este Ministerio, vale resaltar que la orden de comparendo es una orden de citación, cuyo propósito es informar al presunto contraventor de la obligación de comparecer dentro de los siguientes cinco (5) días hábiles a la imposición del comparendo, ante la autoridad de tránsito competente.

A diferencia el acto administrativo es la manifestación de la administración de manera unilateral en la que se surte una decisión de la administración que afecta derechos y genera obligaciones a los administrados.

En ese sentido, la omisión de la inmovilización del vehículo de acuerdo, no da lugar a la nulidad de la orden de comparendo, toda vez que, la orden de comparendo no comporta la calidad de acto administrativo y por lo tanto no puede ser declarado nulo.

Dicho lo anterior, se absuelve el objeto de la consulta, concepto que tiene el alcance de que trata el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en consecuencia no es de obligatorio cumplimiento, ni tiene efectos vinculantes, pues se trata de “... orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente”, conforme al pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-542 de 2005.

### Atentamente.



**AMPARO RAMÍREZ CRUZ**  
**Coordinadora Grupo Conceptos y Apoyo Legal**  
**Oficina Asesora de Jurídica**  
**Ministerio de Transporte**

Proyectó: Valeria Torres Pabón - Contratista - Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.

Revisó: Yulimar Maestre Viana - Profesional Especializado - Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.



### Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. A 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co) de lunes a viernes de 7:30 a.m. A 4:30 p.m.