Sentencia C-017/04

LICENCIA DE CONDUCCION EN TRANSPORTE PUBLICO-No renovación cuando se figure como deudor del pago de infracciones ejecutoriadas

POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TRANSITO TERRESTRE-Límite constitucional

MULTAS EN TRANSITO TERRESTRE-Mecanismos para obtener cancelación

SANCION ADMINISTRATIVA DE TRANSITO TERRESTRE-Mecanismos coactivos

LICENCIA DE TRANSITO EN SERVICIO PUBLICO-No renovación por no pago de infracciones debidamente ejecutoriadas

PROCESO DE EJECUCION COACTIVA-Impone gastos a la administración que no se justifica en todos los casos

Referencia: expediente D-4679

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10, 23 y 140 de la Ley 769 de 2002 (por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones).

Actor: Mario Enrique Martínez Bautista

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Mario Enrique Martínez Bautista, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10, 23 y 140 de la Ley 769 de 2002 (por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones). Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de las disposiciones objeto de la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 44.893, es el siguiente:

LEY 769 DE 2002

(por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones)

Artículo 23. Renovación de licencias. La renovación se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello, su trámite no podrá durar más de 24 horas una vez aceptada la documentación.

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.

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 haya sido debidamente cancelada.

(Se subraya lo demandado)

III. LA DEMANDA

1. Rechazo de la demanda respecto de una de las disposiciones acusadas. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad respecto de otras normas.

1.1. A pesar de que originalmente la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Sr. Martínez Bautista estaba dirigida contra los artículos 10, 23 y 140 de la Ley 769 de 2002, por considerar el demandante que dichas disposiciones violaban los artículos 4, 24, 29, 58 y 333 de la Constitución, mediante auto del día 27 de junio de 2003, el Magistrado Ponente decidió admitir la demanda solamente contra los artículos 23 y 140 de la Ley acusada, "únicamente en lo referente a los cargos según los cuales las disposiciones acusadas son contrarias a los artículos 4, 24 y 29 de la Constitución."1 Lo anterior, por las siguientes razones:

Primero, mediante sentencia C-385 de 2003, la Corte ya había declarado exequible la expresión demandada contenida en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Así, dado que ya existía un pronunciamiento definitivo de constitucionalidad, había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y por ende la demanda contra dicha disposición fue rechazada.

Segundo, la Corte consideró que los cargos formulados contra los artículos 23 y 140 de la Ley 769 según los cuales dichas normas desconocían los artículos 59 y 333 de la Carta no cumplían con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad. Por lo tanto, la demanda fue inadmitida respecto de estos cargos.

1.2. Conforme al artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, el demandante presentó escrito de corrección de la demanda. Como consecuencia, la Corte consideró mediante auto fechado el día 9 de Julio de 2003, que si bien la corrección no suplía completamente las insuficiencias de la demanda, "en esta ocasión será admitida con base en el principio pro actione, sin que ello signifique que el fallo deba ser necesariamente de fondo."2

2. Fundamentos de la demanda

Como se analizará luego en las cuestiones previas de esta sentencia, la Corte, mediante sentencia C-799 de 20033 declaró inexequible la expresión acusada contenida en el artículo 140 de la Ley 769 de 2002. Por ende, respecto de dicha norma también operó el fenómeno de la cosa juzgada, de tal manera que la Corte se pronunciará únicamente respecto de la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley 769 acusada. En consecuencia, en el resumen de

la demanda y las intervenciones en el presente proceso, la Corte se referirá únicamente a los cargos de inconstitucionalidad dirigidos contra el artículo 23 de la Ley 769 de 2002. Los cargos relacionados con la supuesta violación de los artículos 29 y 58 de la Carta, que estaban formulados exclusivamente en relación a los artículos 10 y 140 acusados, no serán tenidos en cuenta.

El demandante sostiene que el artículo 23 acusado vulnera los artículos 4 (supremacía de la Constitución), 24 (libertad de locomoción), y 333 (libertad de empresa) de la Carta.

2.1. Primero, El accionante estima que la expresión acusada vulnera la libertad de locomoción.

De una parte, el demandante acepta que es necesario que existan normas que limiten la libertad de locomoción, "lo cual obedece (…) a permitir su ejercicio, dentro del respeto por los derechos de todos los que concurrimos al 'tránsito terrestre' por las diferentes vías."4

Sin embargo, en opinión del Sr. Martínez Bautista, la disposición acusada, al condicionar la renovación de la licencia de conducción a que la persona esté a "paz y salvo" "no (…) limita la libertad de locomoción, en los términos que la Constitución enseña, sino por el contrario, (…) desconoce este derecho (…) pues se hace nugatorio su ejercicio (…)."5 El demandante estima que las infracciones de tránsito son sanciones administrativas, por lo que su recaudo debe realizarse a través de la jurisdicción coactiva, y no, "mediante la negación del ejercicio del derecho de locomoción."6

2.2. Segundo, el accionante estima que el aparte demandado vulnera la libertad de empresa. Dado que la licencia de conducción es un documento necesario para realizar las actividades de transporte de público y carga, prohibir su expedición a las personas que no han pagado las multas impide el desarrollo de dichas actividades. En palabras del demandante, "es evidente que la licencia de tránsito es un documento necesario para desarrollar la [actividad económica]. Existen empresarios dedicados al transporte, los cuales en forma permanente requieren la expedición o renovación de las mismas. En adelante para poder renovar la licencia, deberán estar a 'paz y salvo' por razón de multas, con lo cual (…) el legislador, por la vía de la presión inconstitucional, obtiene un recaudo, que debía ser el resultado de un acto voluntario del moroso, o en subsidio, el resultado de un cobro coactivo de la administración. || Como es acertada la medida de no renovar la licencia de tránsito, a quien

haya sido sancionado, con las formalidades que la ley señala, en cuanto a su tenencia, el no permitir tal renovación al moroso, no es más que una violación de la libertad de empresa de quienes se dedican al transporte como negocio."7

2.3. Por último, el demandante estima que, dado que la norma acusada vulnera las disposiciones constitucionales reseñadas, también se viola el artículo 4º de la Carta según el cual las normas legales deben someterse a la superioridad jerárquica de la Constitución.

2.4. A manera de conclusión, la Corte cita el siguiente párrafo:

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Ministerio de Transporte

Este Ministerio intervino por medio de apoderado para solicitar que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Para el organismo interviniente, el artículo 23 demandado no vulnera ninguna disposición constitucional. El derecho de locomoción no es absoluto y la ley puede establecer limitaciones siempre que éstas se dirijan a la consecución de un fin legítimo. En el caso presente, la norma acusada es necesaria para que las sanciones impuestas sean efectivas y por ende puedan cumplir con sus fines preventivos.

Según el Ministerio de Transporte, "la función sancionadora de la administración, tiene carácter preventivo, puesto que tiende a evitar la comisión de infracciones que atenten contra la integridad de los bienes jurídicos cuya protección le ha sido atribuida a la autoridad administrativa."9 El Ministerio también considera que la medida legal bajo análisis tiene, por una parte, un "carácter pedagógico" y por otra, "rentístico para los entes territoriales."10

Adicionalmente, el Ministerio señala que la disposición demandada establece ciertos instrumentos persuasivos para hacer efectivos los pagos adeudados, y por lo tanto son "mecanismos accesorios con los que cuenta la administración como ente sancionador."11

Por último, el interviniente estima que la norma no limita la libertad de los empresarios pues a éstos les es posible pagar las multas que les han sido impuestas, y así "pueden subsanar los requisitos previos"12 a solicitar la expedición de una licencia de tránsito.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

Intervención de la Asociación Nacional de Propietarios del Transporte Público – Apetrans.

El representante legal de dicha asociación intervino en el proceso para solicitar la inexequibilidad del artículo 140 demandado. Dado que el escrito del interviniente se dirige únicamente contra la norma mencionada, la cual ya fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, la Corte no se referirá a dicha intervención ciudadana.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita en su concepto que se declare la exequibilidad la norma acusada. El Ministerio Público estima que el artículo 23 demandado no vulnera la libertad de empresa, pues la norma es "completamente lógica y coherente para el adecuado funcionamiento del Sistema de Tránsito Nacional", de lo cual concluye que es razonable.13

Para el Procurador, las sanciones provenientes de la inobservancia de las normas de tránsito tienen un carácter "eminentemente preventivo, tuitivo y formativo"14, y no están diseñadas con el objetivo de obtener un mayor recaudo. Dichas medidas buscan desincentivar la violación de las normas de tránsito por parte de los particulares, lo cual constituye un mecanismo de defensa de los derechos de los demás conductores, quienes se ven afectados por las conductas de los infractores. A su vez, para que dichas normas cumplan los objetivos mencionados de manera efectiva, es necesaria "la inmediatez de la sanción", de donde se justifica que existan mecanismos de recaudo alternativos a la coacción ejecutiva.

En este orden de ideas, el concepto fiscal considera que el artículo 23 acusado corresponde a una "medida consecuente lógica y razonable". Esto, pues "la renovación de la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su titular como deudor del pago de infracciones debidamente ejecutoriadas"15 tiende a lograr un mejor funcionamiento del Sistema de Tránsito y Transporte. Dicha característica es una justificación razonable y suficiente para limitar la libertad de empresa.

Adicionalmente, el Procurador considera que la medida no impide el desarrollo de los negocios de tránsito y transporte "ya que la no renovación de la licencia hace alusión única y exclusivamente al conductor sobre el que subsista una sanción como deudor del pago de

infracciones debidamente ejecutoriadas, y no castiga la industria del transporte en sí, la cual puede seguirse desarrollando a través de un conductor sobre el que no existan amonestaciones."16

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Cuestiones previas

2.1. Cosa juzgada constitucional respecto del artículo 140 acusado.

El día 16 de septiembre de 2003, la Corte profirió sentencia C-799 de 200317, mediante la cual declaró 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 haya sido debidamente cancelada", contenida en el artículo 140 de la Ley 769 acusada.

Dicho enunciado es el mismo acusado en la presente ocasión. Puesto que ya existe un pronunciamiento definitivo de inconstitucionalidad en lo referente al artículo 140 demandado, la Corte se estará a lo resuelto en la mencionada providencia.

2.2. La demanda se dirige exclusivamente contra la expresión "el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas" contenida en el artículo 23 acusado.

La demanda de inconstitucionalidad se dirigió en parte contra la expresión "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" contenida en el artículo 23 de la Ley 769 de 2002. Sin embargo, en la sustentación de la demanda el actor

sólo acusa efectivamente de inconstitucional la prohibición de renovar la licencia de tránsito en los casos en los cuales su titular sea deudor del pago de infracciones, y no ataca dicha prohibición cuando exista una sanción contra la tenencia de la licencia. El accionante considera que "es acertada la medida de no renovar la licencia de tránsito, a quien haya sido sancionado con las formalidades que la ley señala, en cuanto a su tenencia, (…)."18 A su vez, el demandante no esgrime argumento alguno que justifique la inexequibilidad de la prohibición de renovar las licencias cuando exista una sanción contra su tenencia. Por lo tanto, la Corte se inhibirá de pronunciarse de fondo acerca de la expresión "subsista una sanción contra su tenencia".

3. Problema jurídico

El artículo 22 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) dispone que las licencias de conducción para vehículos de servicio público tienen una vigencia de 3 años, después de los cuales debe ser solicitada su renovación.19 Así mismo, el artículo 23 demandado señala que una de las condiciones para obtener la renovación de la licencia es que su titular no figure20 como deudor de infracciones21 debidamente ejecutoriadas22. Así, la norma acusada establece una prohibición a que los conductores de vehículos de servicio público que sean deudores de infracciones que estén en firme renueven la licencia de tránsito, trámite que es obligatorio para tales conductores, cada tres años.

El demandante considera que la prohibición descrita viola la libertad de locomoción y la libertad de empresa de los conductores de servicios públicos. Por el contrario, todos los intervinientes que se pronunciaron respecto del artículo 23 acusado solicitan la exequibilidad de la norma.

Corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce los artículos 4 (supremacía de la Constitución), 24 (libertad de locomoción), y 333 (libertad de empresa) de la Carta, la norma legal que prohíbe a los conductores de vehículos de transporte público renovar las licencias de conducción cuando éstos figuren como deudores del pago de infracciones de tránsito debidamente ejecutoriadas? Para resolver este problema, la Corte resumirá la jurisprudencia respecto de los límites de la potestad sancionadora en materia de tránsito terrestre, y a la luz de esta doctrina, analizará las normas acusadas en el caso presente.

4. Reiteración de la jurisprudencia. La potestad sancionadora en materia de tránsito terrestre tiene como límite constitucional la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.

4.1. La Corte se ha pronunciado en repetidas oportunidades acerca del margen de configuración legislativa en materia de regulación del tránsito terrestre. La jurisprudencia ha establecido que, por la incidencia de la actividad transportadora terrestre en el interés general y por los riesgos que genera para los derechos fundamentales de terceros, dicha materia supone una regulación rigurosa y una "amplia intervención policiva".23

Por su parte, en relación con los mecanismos para obtener el pago de multas, la Corte ha señalado que éstos son "instrumentos jurídicos para lograr la fuerza coactiva del régimen de tránsito."24 Al respecto, la Corte ha estimado que:

"las medidas administrativas (…) de coacción para obtener inmediatamente el pago de las multas y mediatamente el respeto a las normas de tránsito, pretende(n) hacer efectivo el carácter imperativo de las normas jurídicas en una materia que compromete altamente el interés público, al implicar la seguridad y comodidad de los habitantes que transitan por las vías públicas, la necesidad de preservar el ambiente sano y el correcto uso común del espacio público. Evidentemente, la imposición de multas por la comisión de infracciones de tránsito no constituye un simple arbitrio rentístico para aumentar las finanzas públicas. El telos o finalidad primera de las mismas es lograr el respeto a las normas de tránsito para obtener los fines mencionados. Por lo tanto, las medidas administrativas que tienden a hacer efectivas las multas persiguen también los mismos objetivos señalados.

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 transgresión 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."

4.2. La Corte ha considerado también que la potestad legislativa descrita está sujeta a ciertos límites constitucionales. Como se dijo en líneas anteriores, mediante la sentencia C-799 de 2003 esta Corporación declaró inexequible la expresión "(e)n 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. La Corte consideró que los mecanismos coactivos contenidos en la norma mencionada eran desproporcionados, en vista de (i) la limitación excesiva de la libertad de circulación de las personas sancionadas, dada la inmediatez con la que se restringía el derecho, (ii) la disconformidad de las medidas con la realidad socioeconómica de varios de los conductores, y (iii), el hecho de que existían otras medidas que podían lograr el fin de hacer eficaces las sanciones de tránsito.25

En dicha ocasión la Corte consideró que los mecanismos coactivos de las sanciones administrativas de tránsito terrestre se ajustan a las normas constitucionales, si éstas "además de perseguir objetivos constitucionales como lo son los generales del Código Nacional de Transporte Terrestre, result(a)n razonables y proporcionadas sin desconocer el núcleo esencial de los derechos fundamentales implicados." Así mismo, la Sala Plena indicó que para determinar la proporcionalidad de la medida26 "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."

De esta manera, según los criterios que ha señalado la jurisprudencia constitucional, una medida coactiva como la analizada en el presente proceso es consistente con el orden constitucional si es razonable y proporcional. Dichos requisitos se cumplen si el instrumento (i) persigue un objetivo constitucional legítimo, (ii) es adecuado para alcanzar dicho objetivo, y (iii), es necesario dadas las circunstancias del caso.

Dados los criterios esgrimidos, pasa la Corte a determinar si las normas acusadas son contrarias a la Constitución.

5. Caso concreto. La disposición acusada establece un mecanismo coactivo cuyo grado de afectación de los derechos de los conductores es bajo, razonable y proporcional.

La Corte examinará la disposición contenida en el artículo 23 acusado a la luz de los criterios anteriormente señalados. La Corte analizará la medida acusada (i) estableciendo su grado de afectación a la libertad de locomoción de los conductores de servicio público, dado que ellos son los destinatarios de la norma como ya se anotó, y (ii), analizando su razonabilidad y proporcionalidad.

5.1. La norma acusada no regula directamente la libertad de locomoción o movimiento27, pero sí tiene incidencia en un medio de desplazamiento: conducir un vehículo automotor. Por eso, la Corte considera que la medida tiene una incidencia mínima, y por lo tanto, el grado de afectación del derecho es bajo.

5.1.1. De una parte, la libertad de locomoción no se ve gravemente afectada por la medida. Esto, por dos razones:

Primero, en vista de que las licencias de tránsito de los conductores de transporte público vencen cada tres años, la imposición de la sanción no incide en la validez de dicho documento sino hasta el momento de su renovación, ya transcurrido el mencionado lapso. Así, los conductores de vehículos de transporte público conservan su licencia de tránsito después de que les haya sido impuesta una multa, por lo que cuentan con un tiempo suficiente para ahorrar los recursos necesarios para pagarla. En vista de que la actividad el transporte público es una actividad lucrativa, los empresarios o conductores de dicho servicio pueden destinar, a medida que pasa el tiempo, los recursos necesarios para pagar las infracciones cometidas.

Segundo, aun si el conductor o el empresario no han destinado los recursos suficientes para pagar las infracciones adeudadas, y no cuentan con ellos en el momento de la renovación de la licencia de tránsito, su libertad de locomoción no se ve obstaculizada. Esto, pues la posibilidad de movilización de las personas no depende de un sólo medio de transporte, un solo vehículo, y menos aún, de que éstas puedan o no conducir. De esta forma, el conductor

de vehículos de servicio público que, por no pagar las multas que adeuda, no ha podido renovar su licencia de tránsito, puede continuar circulando por el territorio de múltiples formas, dentro de las que se incluyen (i) desplazarse por sí mismo, (ii) tomar un automóvil particular conducido por otra persona, (iii) hacer uso del transporte público terrestre, y (iv) utilizar otros medios de transporte terrestre, aéreo o fluvial.

Por lo tanto, el conductor que no ha cumplido con los requisitos para renovar su licencia de tránsito puede seguir circulando libremente por el territorio nacional, por múltiples medios y vehículos. Por lo tanto, es mínima la incidencia a la libertad de movimiento proveniente de la norma demandada.

5.1.2. De lo anterior se deriva que en este caso particular la norma acusada no está condicionando el ejercicio de un derecho fundamental (en este caso, la libertad de circulación) al pago de una suma de dinero. Al respecto, esta Corporación ha señalado que son inconstitucionales las normas que requieren para el ejercicio de un derecho fundamental, el pago de sumas de dinero cuyo monto no es proporcional a la capacidad económica de las personas afectadas.

"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.).

Para esta población posible, el derecho a la libertad en la modalidad provisional no resulta favorecido con el beneficio que otorga el principio de proporcionalidad.

(…)

En términos del test de proporcionalidad, la medida específica del monto mínimo impone un sacrificio más gravoso al sindicado que el beneficio que por su intermedio se obtiene. Ello, porque si se hace énfasis en que las condiciones personales del procesado han sido cumplidas, y sólo resta suscribir la caución prendaria, la única razón para no conceder la excarcelación pasa a ser el nivel de pobreza del sindicado. Recuérdese que en el análisis normativo pertinente se dijo que la tendencia del nuevo Código de Procedimiento Penal es la de privilegiar el derecho a la libertad por encima de la potestad que legítimamente ejerce el

Estado para imponer restricciones de tipo personal a los individuos. Pues bien, de lo expuesto es claro que la filosofía de este nuevo régimen procesal queda en entredicho con una norma como la demandada, que invierte la prioridad prefiriendo el nivel económico del acusado al derecho a gozar de su libertad.

(…)

Por su conducto, la norma acusada desconoce uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho cual es la consecución de la vigencia de un orden justo, orden cuya consecución resulta imposible si se acude a criterios de estricto orden material – como el nivel económico de las personas- para condicionar el goce de derechos de rango constitucional que tienen categoría de fundamentales."29

Sin embargo, la medida dispuesta en el artículo 23 acusado en el presente proceso es diferente a aquellas declaradas inexequibles por la Corte. Como se observó anteriormente, que a una persona no le esté permitido conducir un automóvil de manera alguna representa un obstáculo para que pueda movilizarse; tan solo le impide manejar un vehículo automotor. Así, en caso en que el conductor de transporte público no cuente con los recursos para pagar las multas debidas a los tres años de expedida su licencia de conducción, éste tiene la posibilidad de circular por el territorio utilizando una multiplicidad de mecanismos alternos e igual de asequibles, que incluyen vehículos conducidos por otras personas, el servicio público y otros medios de transporte. También como se analizó en líneas pasadas, tras la imposición de una multa el conductor de servicio público conserva la licencia de tránsito, y la vigencia de dicho documento sólo requerirá del pago de la infracción cuando ésta deba renovarse, cada tres años. Adicionalmente, en el caso bajo análisis, la renovación de la licencia de tránsito depende de que el conductor de transporte público pague la multa debida, y por lo tanto, de su propia voluntad de desembolsar el dinero que adeuda.

Habiendo hecho las anteriores precisiones, pasa la Corte a analizar la razonabilidad y proporcionalidad de la norma.

5.2. La prohibición de renovar las licencias de tránsito a los conductores de automotores de servicio público que no hayan pagado las infracciones de tránsito tiene finalidades de diversa índole. De una parte, de manera general, la Corte ha indicado lo siguiente acerca de los fines perseguidos por las medidas regulatorias del tránsito terrestre:

“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.

En este contexto, es el Estado el que debe garantizar que esa coordinación exista y que los diferentes factores que intervienen en el tráfico de vehículos y personas sea a tal punto armónica, que su dinamismo se refleje en la consecución de niveles más altos de salubridad y seguridad ciudadanas. De allí que, en materia de tránsito, no sólo los individuos de a pie, sino los vehículos -cualquiera sea su naturaleza- deban estar sometidos a regulaciones concretas que permitan su integración armónica en la dinámica diaria de la circulación.”30

En este orden de ideas, las medidas de cobro de las infracciones de tránsito propenden por el cumplimiento eficaz de los objetivos genéricos referidos en los párrafos anteriores. Los instrumentos coactivos están dirigidos a que las sanciones por conductas prohibidas no sean inocuas, y así, la regulación del comportamiento de los conductores y peatones se cumpla efectivamente.

5.3. La medida es adecuada para la consecución de los fines legítimos descritos en líneas anteriores. El conductor que no ha pagado las multas que se le han impuesto, pasado el periodo de vigencia de su licencia de conducción, puede, ya sea pagar las obligaciones a su

cargo, o, abstenerse de hacerlo y perder la posibilidad de renovar la licencia de tránsito. De esta forma, la medida incentiva el pago de las multas adeudadas y conlleva a que las sanciones impuestas tengan una consecuencia real para aquellas personas que incurrieron en comportamientos sancionados por la normatividad de tránsito. Por ende, la medida es necesaria para que las disposiciones que regulan dicha materia sean efectivas para la protección de los bienes jurídicos tutelados por las normas de tránsito y los derechos de terceros.

5.4. Tampoco se observa que la medida sea desproporcionada. Esto por dos razones:

Primero, la prohibición bajo análisis no impone una carga excesiva en los infractores. La Corte reconoce que existen multas que son relativamente onerosas en comparación con la capacidad económica de muchos conductores (algunas multas ascienden a un salario mínimo mensual)31. Sin embargo, dado que la renovación de la licencia de tránsito debe realizarse cada tres años, tanto los conductores de los vehículos de servicio público, como los empresarios prestadores de dichos servicios, pueden hacer una provisión contable destinada al pago de eventuales multas adeudadas, causable en el momento en el cual se venza la licencia de conducción. Esto lleva a que el mecanismo coactivo analizado no desconozca el mínimo vital de los conductores o sus familias.

Segundo, la medida es necesaria. Como se observó en el apartado 5.1, el instrumento analizado está dirigido a que los conductores de vehículos de servicio público no puedan incurrir en nuevas infracciones cuando no han pagado las obligaciones adquiridas por multas impuestas en el pasado. La Corte considera que no existen mecanismos menos onerosos en términos de la limitación de los derechos de los conductores que cumplan de manera igualmente efectiva con dicho objetivo, pues las demás medidas coactivas de recaudo no están dirigidas específicamente a dicha finalidad. Obsérvese por ejemplo, que los deudores de multas contra quienes se dirige un proceso de ejecución coactiva pueden continuar conduciendo independientemente de las obligaciones que hayan dejado de pagar. Así, las normas relativas a la ejecución coactiva de los deudores de multas de tránsito no están dirigidas y no cumplen la función preventiva de impedir que los conductores de servicio público que desconocen la imposición de sanciones en su contra puedan continuar ejerciendo sus actividades colocando en riesgo la integridad o la vida de pasajeros o de terceros. Esto es especialmente pertinente puesto que, de acuerdo a las estadísticas existentes sobre el tema,

las personas que acumulan la mayor cantidad de multas por pagar corresponden a conductores de vehículos de transporte público.32

Adicionalmente, el trámite de los procesos de ejecución coactiva impone ciertos gastos a la administración cuyo desembolso no se justifica en todas las situaciones. Sería irrazonable exigir que la administración inicie procesos ejecutivos para recaudar cada deuda por concepto de una multa, así la mayoría de infracciones representen valores menores que el gasto en el que se incurre al adelantar el proceso. En este orden de ideas, la utilización de la ejecución coactiva se justifica financieramente en los casos en los cuales el conductor es deudor de varias multas. Esto hace necesario que existan mecanismos que incentiven de manera generalizada el pago de multas y que propendan por la efectividad de las sanciones, sin que sea necesario acudir a procesos ejecutivos para cada caso particular y por cada multa aisladamente considerada.

5.4. Por lo tanto, a la luz de las finalidades perseguidas por la norma acusada, se justifica la limitación razonable y proporcionada de los derechos invocados por el demandante. La Constitución no reconoce un derecho a violar las normas de tránsito, abstenerse de pagar las multas y obtener la renovación de la licencia de conducción. La expresión demandada será declarada exequible, por los cargos analizados.

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-799 de 2003, la cual declaró 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 haya sido debidamente cancelada” contenida en el 140 de la Ley 769 de 2002.

Segundo.- INHIBIRSE de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la expresión

“subsista una sanción contra su tenencia o” contenida en el artículo 23 de la Ley 769 de 2002.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cardos analizados, la expresión “el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas” contenida en el artículo 23 de la Ley 769 de 2002.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-017/04

DERECHOS FUNDAMENTALES-Categorías sospechosas que los limitan/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Test estricto frente a categorías sospechosas (Salvamento de voto)

DERECHOS FUNDAMENTALES-Razón económica no lo puede limitar (Salvamento de voto)

REF.: Expediente D – 4679

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado salva el voto como lo exprese en la Sala Plena, respecto del numeral tercero que declaró exequible parte del artículo 23 de la Ley 769 de 2002 por las siguientes razones.

La historia del control de Constitucionalidad especialmente la del constitucionalismo norteamericano, nuestra que existen una serie de "categorías sospechosas" utilizadas por el legislador para limitar o restringir derechos fundamentales. Frente a esas categorías sospechosas, el juez que hace el control de constitucionalidad tiene que ser muy estricto. Eso es lo que explica que en el constitucionalismo norteamericano se utilicen frente a esas categorías los denominados test estrictos.

Se consideran como categorías sospechosas: La raza, el sexo, la riqueza, etc.

La riqueza es entonces una categoría sospechosa a la cual es necesario aplicar un test estricto. Esto es lo que explica, que el Estado debe dar defensores de oficio a quienes no tengan recursos económicos para pagarlos, pues de otra manera se haría nugatorio el derecho de defensa (debido proceso), o se impediría el acceso a la justicia de los más pobres; esto explica también que no se deba exigir el pago previo de dinero para interponer recursos.

En el caso que nos ocupa se utiliza una categoría sospechosa que es la riqueza, quien tenga una sanción como conductor si paga se le renueve su licencia de conducción, pero si no tiene con que pagar la multa, por ejemplo, no se le renueve la licencia. De esta manera por una razón económica se limita un derecho de un ciudadano.

La norma tiene como fin servir de instrumento para el recaudo de las multas, sin embargo, para lograr ese fin utiliza un medio sospechoso, que priva de un derecho fundamental y esto la hace inconstitucional.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Cfr folio 3 del expediente.

3 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

4 Cfr folio 3 del expediente.

5 Cfr folio 3 del expediente.

6 Cfr folio 3 del expediente.

7 Cfr folios 17 y 18 del expediente.

8 Cfr folio 6 del expediente.

9 Cfr folio 33 del expediente.

10 Cfr folio 33 del expediente.

11 Cfr folio 35 del expediente.

12 Cfr folio 40 del expediente.

13 Cfr folio 68 del expediente.

14 Cfr folio 62 del expediente.

15 Cfr folio 68 del expediente.

16 Cfr folio 70 del expediente.

17 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

18 Cfr folio 4 del expediente.

19 El artículo 22 dice: "Vigencia de la licencia de conducción. Las licencias de conducción para vehículos particulares tendrán una vigencia indefinida. || Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de 3 años, al cabo de los cuales se solicitará su renovación adjuntando un nuevo certificado de aptitud física y mental y el registro de información sobre infracciones de tránsito del período vencido. || Parágrafo. Todos los conductores de servicio público mayores de 65 años deberán renovar su licencia de conducción anualmente, demostrando su aptitud mediante certificación competente e idónea."

20 La norma se refiere a bases de datos que contienen información acerca de las infracciones de tránsito. El Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT) el cual es un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito. Al respecto, ver los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002. Ver también la sentencia C-385 de 2003 (MP Alfredo Beltrán Sierra).

21 Acerca de las multas que se derivan de cometer infracciones de tránsito, ver el artículo 131 del Código de Tránsito. Ver también la sentencia C-799 de 2002 precitada.

22 Acerca de las actuaciones relativas a la imposición de comparendos y los recursos a los que tiene derecho el conductor sancionado, ver los artículos 136 a 147 de la Ley 769 de 2002.

23 Sentencia C-530 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett). En esta sentencia, la Corte

resolvió, entre otras cosas, que algunas infracciones establecidas en el nuevo Código de Tránsito eran contrarias al derecho al debido proceso. También, ver la sentencia C-529 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), en la cual la Corte consideró que las prohibiciones de llevar defensas rígidas en los automóviles y de portar luces exploradoras traseras, protegían los derechos de terceros, y por ende no eran contrarias al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad. Ver también las sentencias C-799 de 2003, C-066 de 1999, C-309 de 1997, T-287 de 1996 y T-258 de 1996.

24 Sentencia C-799 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), la cual, como se dijo anteriormente, declaró inexequible el artículo 140 acusado también en la presente ocasión.

25 De otra parte, acerca de la limitación de la potestad sancionatoria de la administración en materia de tránsito terrestre respecto de los principios de debido proceso, ver la sentencia C-530 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett). Ver también la sentencia C-1081 de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra). Así mismo, acerca de la limitación de las normas de tránsito respecto del principio de igualdad, ver la sentencia C-478 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño) en la cual la Corte declaró la inexequibilidad y la exequibilidad condicionada de algunas normas relacionadas con la prohibición de tránsito de vehículos de tracción animal. Igualmente, en la sentencia C-355 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte decidió que algunas disposiciones dirigidas a prohibir el tránsito de vehículos de tracción animal eran contrarias al libre desarrollo de la personalidad y el derecho al trabajo.

26 La Corte puso de presente que "(l)a proporcionalidad (…) 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 individuales. 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."

27 El artículo 24 de la Constitución establece: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia."

28 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

29 En el mismo sentido, la Corte, por medio de la sentencia C-318 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz), declaró inexequible una norma del Estatuto Tributario que establecía el requisito de suscribir una garantía bancaria o póliza de seguros para el contribuyente que quisiera ejercer una acción contencioso administrativa. La Corte señaló que la fijación de un porcentaje fijo no consultaba la verdadera capacidad económica de la parte afectada e introducía un elemento ajeno a la equidad que no resultaba compatible con la Constitución. Consideró que "(c)uando la norma demandada impone un porcentaje fijo para todo aquél que pretenda someter su caso a la jurisdicción, no es inequitativa en apariencia, pues toma como base la cuantía de la presunta deuda. Aunque a primera vista puede parecer justa la medida, no toma en cuenta la capacidad real de pago del demandante, ni sus condiciones específicas. No contempla, dentro de las situaciones disímiles que pretende abarcar, aquélla en la que el demandante no tenga acceso al mercado financiero, o no pueda llenar las exigencias de una póliza. Con esto, recibe un trato desigual con respecto a otros deudores de obligaciones fiscales que se encuentran en su misma situación, y queda desprovisto de toda posibilidad de solucionar su problema con la administración de impuestos."

30 Sentencia C-355 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) precitada.

31 Ver el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. Al respecto, ver el análisis que sobre este tema realizó la Corte en la sentencia C-799 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) precitada.

32 Según datos de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.