Sentencia C-089/11

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA POR INFRACCIONES DE TRANSITO-Es razonable y proporcionada desde la perspectiva constitucional y no vulnera el debido proceso ni el derecho de defensa

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Contenido/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Desarrollo jurisprudencial/DEBIDO PROCESO-Se extiende a toda clase de actuaciones administrativas/DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Instrumentos internacionales/DEBIDO PROCESO-Elementos/PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Consecuencias que se derivan de su aplicación

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Distinción entre garantías previas y garantías posteriores

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Importancia cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública/POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Finalidad

LEGISLADOR-Competencia para regular el derecho al debido proceso/DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Límites a la libertad de configuración del legislador

SANCIONES Y MULTAS POR INFRACCIONES DE TRANSITO-Jurisprudencia constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGULACION DE TRANSITO TERRESTRE-Alcance

TRANSITO TERRESTRE-Concepto

El transporte terrestre es una actividad social y económica que facilita la realización del derecho de libre movimiento y circulación, así como de derechos vinculados con la libertad económica y la iniciativa privada relacionada con la prestación del servicio público de transporte. Su ejercicio arriesga derechos fundamentales de los ciudadanos a la vida, la integridad y la seguridad, por el peligro que entraña la movilización a través de vehículos - velocidad de la movilización y contundencia de los mismos -. También impacta en derechos

colectivos como el medio ambiente y el uso del espacio público (vgr. vías, calles, bahías, publicidad exterior, contaminación del aire, etc.). Como consecuencia de ello, es objeto de una fuerte regulación por el Legislador, al punto tal de que la Corte ha reconocido que es “legítima una amplia intervención policiva del Estado [en estas materias], con el fin de garantizar el orden, y proteger los derechos” de los ciudadanos.

REGULACION DEL TRANSPORTE TERRESTRE-Importancia/ CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Importancia

Esta Corporación ha resaltado la importancia de la regulación del transporte terrestre con el fin de asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción, que tiene una relevancia cardinal, al constituir una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales, de tal manera que debe garantizarse su ejercicio en condiciones de seguridad.

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Libertad de configuración legislativa para imponer restricciones o sanciones a los infractores

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que uno de los temas en que al Legislador le asiste libertad de configuración legislativa, es en materia de regulación de sanciones y restricciones por la comisión de infracciones de las normas de tránsito que buscan proteger la seguridad, movilidad, salubridad y medio ambiente para todos los ciudadanos, así como en el otorgamiento de las facultades y competencias necesarias a las autoridades de tránsito para imponer o aplicar dichas restricciones o sanciones a los infractores de las normas del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

SANCIONES Y RESTRICCIONES EN MATERIA DE TRANSITO TERRESTRE-Nivel de intensidad del juicio de constitucionalidad

Acerca del nivel de intensidad del juicio de constitucionalidad respecto de sanciones por infracciones de las normas de tránsito, la Corte ha establecido que el juicio que procede en estos casos es un juicio intermedio de constitucionalidad, el cual resulta de tener en cuenta, de un lado, el carácter de las normas que imponen sanciones a las infracciones de tránsito y la afectación de derechos constitucionales de las personas, frente a lo cual se impone un juicio estricto de constitucionalidad; y de otro lado, el que se trata de normas de tránsito respecto de las cuales le asiste una amplia libertad de configuración al Legislador en esta materia, lo cual impone un juicio leve.

PROCEDIMIENTOS Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS PARA IMPOSICION DE SANCIONES DE TRANSITO POR INFRACCIONES-Regulación debe enmarcarse dentro de los principios constitucionales y exigencias del debido proceso

RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN MATERIA SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional/RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN MATERIA DE SANCIONES DE TRANSITO-Jurisprudencia constitucional

IMPOSICION DE SANCIONES POR RESPONSABILIDAD OBJETIVA-Exigencias

La Corte ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, se ajusta a la Constitución, si y solo si, la sanción administrativa cumple con las siguientes exigencias: (i) que se trate de un tipo de sanción que no afecte de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales, ni afecten de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que la sanción tenga un carácter meramente monetario; y (iii) que se trate de sanciones de menor entidad.

RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Debe estar consagrada de manera expresa por el legislador

Referencia.: expediente D-8206

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 y 24 (parciales) 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.”

Demandante: Ricardo Meneses Santamaría

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Ricardo Meneses Santamaría solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 18 y 24 (parciales) 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.”

Mediante providencia del veintiocho (28) de julio de dos mil diez (2010), el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia invitó a participar en el presente juicio a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, de Ibagué y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Consejo Superior del Transporte, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario oficial No. 47.653 de 16 de marzo de 2010.

LEY 1383 DE 2010

(MARZO 16)

Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“ARTÍCULO 18. La Ley 769 de 2002, tendrá el siguiente artículo nuevo:

Artículo 93-1. Solidaridad por multas. Serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas.

Artículo 24°. El artículo 136 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 136. Reducción de la Multa. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá sin necesidad de otra actuación administrativa, cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco días siguientes a la orden de comparendo, igualmente, o podrá cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo, en estos casos deberá asistir obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en el Centro Integral de Atención, donde se cancelará un 25% y el excedente se pagará al organismo de tránsito. Si aceptada la infracción, esta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, el inculpado deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la autoridad de tránsito después de 30 días de ocurrida la presunta infracción seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

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

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

Parágrafo 2°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por un periodo de doce (12) meses, todos los conductores que tengan pendiente el pago de infracciones de tránsito podrán acogerse al descuento previsto en el presente artículo.”

I. LA DEMANDA

El demandante considera que los enunciados normativos acusados son violatorios del artículo 29 de la Constitución Política, norma que consagra el derecho al debido proceso. A continuación se reseñan los cargos de la demanda:

1. El artículo 18 de la Ley 1383 de 2010 es violatorio del derecho al debido proceso, por cuanto quebranta la presunción de inocencia y el derecho de defensa a los propietarios de los vehículos y empresas afiliadoras, cuando el vehículo se encuentra vinculado en una de ellas, al establecer solidaridad entre el infractor de la norma de tránsito, el propietario del vehículo y la empresa afiliadora. Dejando así a estos últimos indefensos frente a la autoridad de tránsito, pues al desconocer la existencia de la infracción, no pueden ejercitar el derecho de defensa consagrado en el Código de Tránsito (ley 769 de 2002), reformado por la ley 1383 de 2010, artículo 22. Tal como está prevista la redacción de la norma atacada, se establece un tipo de responsabilidad objetiva en cabeza de quienes, sin ser los directos responsables de la contravención de la norma de tránsito, tienen el deber legal de responder patrimonialmente por la sanción o multa prevista por el legislador para cada infracción en particular.

Por lo expuesto se concluye que la facultad sancionadora del Estado, no puede estar por encima de la Constitución, por el contrario, tal facultad punitiva debe someterse al imperio de la misma, y en tal sentido, al prever la disposición atacada la solidaridad entre el infractor, propietario y la empresa afiliadora, se estaría institucionalizando una responsabilidad objetiva, que ya se encuentra proscrita del orden legal interno, pues este tipo de responsabilidad vulnera flagrantemente el principio constitucional previsto en el artículo 29 de la Carta, al imponer una sanción pecuniaria o multa a quien sin ser el responsable de la contravención de las normas del tránsito, es obligado a su pago por una infracción que no cometió.

2. El artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 es violatorio del derecho al debido proceso, si se tiene en cuenta que el texto de la norma desconoce al propietario del automotor o a la empresa donde éste se encuentra afiliado, al no establecer que a éstos les asisten los mismos derechos del infractor de la norma de tránsito, para aceptar la infracción y acceder a la rebaja en el monto de la multa. Así mismo, en caso de no estar conforme con la infracción, el presunto infractor tiene el derecho de ser oído por el funcionario competente, solicitar pruebas y controvertir las que en su contra presente la autoridad de tránsito. Este derecho le es desconocido tanto al propietario del automotor y a la empresa afiliadora. La disposición no prevé que propietario y empresa sean reconocidos como sujetos procesales y en tal sentido, les asista el derecho de ser oídos y solicitar la práctica de pruebas, así como el derecho de controvertir las allegadas en su contra.

I. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1. Ministerio de Transporte

La abogada Flor Alba Gómez Cortes, apoderada judicial del Ministerio de Transporte presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de los artículos demandados, con base en los siguientes argumentos:

- En relación con el cargo presentado en contra del artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, considera que la solidaridad entre el propietario del vehículo y la empresa de transporte público al cual se encuentra vinculado el automotor, para el pago de la multa por infracciones de tránsito, será cuando de manera expresa la ley así lo determine, razón por la cual deberá remitirse a la disposición legal respectiva. A modo de ejemplo, cita el artículo 21 D.15 de la Ley 1383 de 2010, modificatorio del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, que consagra una multa de 30 S.M.L.D.V. para el propietario del vehículo y la empresa a la cual se encuentre afiliado el automotor, por el cambio de recorrido o trazado de la ruta autorizada por el organismo de tránsito correspondiente.

- En lo que respecta al artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 demandado, considera que esta norma que prevé la reducción de las multas, debe concordarse con el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, modificatorio del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, en cuanto prevé el procedimiento ante la comisión de una contravención, y consagra que una vez impuesto el comparendo y en el caso de servicio público, se enviará copia del mismo por correo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, para lo de su competencia. De manera que se evidencia con esta disposición que de cualquier manera se garantiza el debido proceso al dueño del vehículo y a la empresa afiliadora.

Por consiguiente el Ministerio de Transporte concluye:

“De las citadas disposiciones se infiere que la empresa de transporte de servicio público a la cual se encuentra vinculado el automotor, le asiste el mismo derecho de defensa toda vez que para el servicio público se envía por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, por lo tanto no se viola el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que la ley permite que comparezca la empresa a ejercer su derecho de defensa o aceptar la comisión de la infracción de tránsito y acceder al beneficio de la reducción de la multa que contempla el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 24 de la ley 1383 de 2010.”

2. De Instituciones Educativas

2.1. De la Universidad Nacional de Colombia

José Francisco Acuña Vizcaya, Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, emitió concepto sobre las normas demandadas, considerando que los artículos 18 y 24 de la Ley 1383 de 2010 deben ser declarados exequibles.

En relación con el cargo por responsabilidad objetiva del artículo 18, considera que no se evidencia violación alguno al debido proceso por cuanto en ningún lugar del artículo 18 demandado aparece la vinculación por infracciones cometidas por el conductor del vehículo con el dueño del mismo o la empresa a la cual está afiliado, sin que señala que la solidaridad nace en el pago de multas solo en los casos en donde sean responsables el dueño del vehículo o la empresa afiliadora, de manera que del texto de la norma no se puede extraer que se imponga ningún tipo de responsabilidad objetiva frente a terceros. Por lo anterior considera que la norma acusada lo que define es un régimen de pago frente a una imposición de una multa por infracción a la norma de tránsito y solo nace una vez se haya realizado el procedimiento consagrado en el artículo 135 de la misma Ley 769 de 2002.

En cuanto al cargo presentado en contra del artículo 24 de la misma Ley, considera que de la lectura de la norma atacada no se puede concluir que permita el debido proceso solo al conductor que ha quebrantado alguna norma del Código de Tránsito, toda vez que el artículo se refiere al “inculpado” quien es el sujeto en cabeza del cual se encuentra la infracción de la norma, de tal manera que puede ser el conductor del vehículo, el propietario del mismo o la empresa afiliadora, caso en el cual cada uno tendrá la oportunidad y protección de intervenir en un debido proceso administrativo. Así cualquiera que sea el infractor de la norma, podrá tener un proceso sin dilaciones.

De esta manera concluye la Universidad que:

“Luego de un estudio integral de las normas que se consideran violatorias del artículo 29 [de] la Constitución Política, no se encuentra en ellas las vulneraciones expresadas por el demandante, ya que ni consideradas de manera individual y aún con toda la carga con que éste las valora, se encuentra dicha vulneración, por el contrario y mirándolas sistemática y funcionalmente, las normas consideradas inconstitucionales, permiten afirmar los derechos constitucionales al debido proceso, reconociendo –a quienes una vez realizado un acto y este se pueda encuadrar dentro de los presupuestos punibles de la Ley 769 de 2002, y sean

sujetos de un comparendo- todas las garantías procesales de que dispone el Ordenamiento Jurídico”

En consecuencia, encuentra que los cargos no deben prosperar.

2.2. De la Universidad de Ibagué

Álvaro González Murcia, Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Ibagué, emitió concepto sobre las normas demandadas, defendiendo la constitucionalidad de las mismas.

Como corolario de su concepto concluyó:

“De lo expuesto surge la conclusión de que el solo hecho de que el legislador no hubiera hecho mención en el artículo 24 de la ley 1383 de 2010 acusado al propietario del vehículo ni a la empresa a la cual se encuentre vinculado y solo se hubiera referido al infractor, no significa que el derecho fundamental de defensa aún el derecho a la igualdad se hubieren conculcado, y que por lo tanto, las citadas normas acusadas estén viciadas de inconstitucionalidad, porque no son normas prohibitivas, y al no serlo, el ejerció de los mencionados derechos se encuentran plenamente garantizados.”

Concluyó por tanto que no existen razones valederas y suficientes para acoger la pretensión del demandante.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto 5014 del 8 de septiembre de 2010, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto en el que solicitó a la Corte declarar exequibles los artículos 18 y 24 de la Ley 1383 de 2010.

Considera la Vista Fiscal que el problema jurídico a resolver es si se vulnera el debido proceso al establecer la solidaridad en el pago de las multas, entre el infractor y el propietario del vehículo, y entre aquél y la empresa a la que está afiliado, y al regular un procedimiento para imponer y pagar dichas multas.

En relación con el artículo 18 demandado, considera el Procurador que:

“Yerra el actor al considerar que la solidaridad, en sí misma, es un asunto procesal. Yerra también al considerar que el mero hecho de establecer una obligación solidaria, cuando la infracción sea imputable a los deudores, como lo dice con claridad la norma, desconoce la presunción de inocencia o el derecho a aportar pruebas.

Por el contrario, un examen atento de la cuestión permite advertir que la norma acusada es conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Tanto el propietario como la empresa a la que está afiliado el vehículo deben conocer, cumplir y hacer cumplir las normas relativas a la operación de vehículos, máxime si estos prestan un servicio público o pertenecen a la categoría de transportes especiales. El operar sin seguro obligatorio, por

ejemplo, no es una infracción que sea imputable sólo al conductor, sino que también se puede imputar al propietario y a la empresa. Otro tanto podría decirse de la respectiva tarjeta de operación. Ni el propietario ni la empresa a la que está afiliado el vehículo pueden descargar su responsabilidad, cuando la infracción les sea imputable, sobre los hombros del conductor. En este caso la obligación solidaria, además de consultar a la imputación de responsabilidad, constituye un medio idóneo para el efectivo recaudo de las multas a favor del tesoro público, al amparo constitucional de la potestad sancionatoria del Estado (artículos 6° y 150-2 Superiores), y lo que es más importante obliga al propietario y a la empresa a la que está afiliado el vehículo a cumplir y a hacer cumplir las normas de tránsito. Por lo expuesto, el Ministerio Público solicitará a la Corte declarar exequible el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010.”

En cuanto al cargo presentado en contra del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 opina el Ministerio Público que:

“Yerra el actor al equiparar conductor con infractor. Si bien el conductor suele ser el principal infractor de las normas de tránsito, también pueden serlo, como se ha visto en los ejemplos anteriores, el propietario del vehículo o la empresa a la cual este se encuentra afiliado, o ambos. El error del actor lo lleva a considerar que la norma acusada regula un procedimiento del cual no puede hacer parte ni el antedicho propietario ni la señalada empresa, lo cual no es cierto.

(...)

Basta hacer una lectura armónica de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, para apreciar que el procedimiento en cuestión está dirigido al infractor, es decir, al conductor, al propietario o a la empresa, sin perjuicio de la solidaridad en el pago de la multa.

(...)

El comparendo, como se puede apreciar en el texto citado, se entrega al conductor y se remite al propietario del vehículo y a la empresa a la cual está afiliado, con el propósito de vincularlos al procedimiento administrativo correspondiente, al cual pueden comparecer para hacer valer sus derechos con arreglo al debido proceso.

El artículo 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, regula los derechos y el procedimiento que tiene el inculpado, es decir, el infractor, en dicho proceso.

Ante tal evidencia no es posible sostener, como lo hace el actor, que este procedimiento no es aplicable al propietario o a la empresa a la cual está afiliado el vehículo.”

Por lo anterior, el Ministerio Público solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de los artículos 18 y 24 de la Ley 1383 de 2010.

VI.FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 22 de 1984.

2. Asunto bajo revisión. Problema jurídico planteado

2.1 En esta oportunidad, la Corte debe resolver dos asuntos: En primer lugar, si la solidaridad por multas por infracciones de tránsito, entre el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, contenida en el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, es violatoria del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior. En segundo lugar, debe resolver la Sala si la norma que dispone la reducción de las multas por infracciones de tránsito, contenida en el artículo 24 de la misma normativa, es igualmente violatoria del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

2.2 Para la resolución de este problema la Corte (i) reiterará su jurisprudencia en relación con el alcance y contenido del principio y derecho del debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 Superior; (ii) expondrá los recientes pronunciamientos de esta Corporación en relación con disposiciones de la Ley 1383 de 2010; (iii) reiterará la jurisprudencia constitucional en materia de sanciones y multas por infracciones de tránsito contenidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre; y (iv) entrará a analizar la constitucionalidad de los preceptos demandados.

1. El derecho fundamental al debido proceso administrativo de conformidad con el artículo 29 Superior

3.1 El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparejen consecuencias para los administrados.

Igualmente, esta Corporación ha recabado en que el derecho fundamental al debido proceso se encuentra también protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos - art. 10 y 11-, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre - art. XVIII y XXVI-, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) -art.14 y 15-, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -art.8-, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹, la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo, jurisprudencia que esta Corte ha reconocido constituye un pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales².

3.2 La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado de manera amplia y reiterada

acerca del contenido, elementos y características del derecho al debido proceso, el cual es considerado uno de los pilares fundamentales del Estado social y constitucional de Derecho. Así ha definido el derecho al debido proceso, “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.”³

Entre los elementos más importantes del debido proceso, esta Corte ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial y el derecho a la jurisdicción; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías.⁴

3.3. En armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que para el desarrollo de cualquier actuación judicial o administrativa, la garantía del debido proceso exige (i) la existencia de un procedimiento previamente establecido en la ley, de manera que este derecho fundamental constituye un desarrollo del principio de legalidad, garantizando un límite al poder del Estado, en especial, respecto del *iuspuniendi*,⁵ de manera que se deban respetar las formas propias de cada juicio y la garantía de todos los derechos fundamentales, preservando por tanto “valor material de la justicia” en armonía con los artículos 1º y 2º Superiores.⁶

3.4 Específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.⁷ En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.⁸

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha expresado que de la aplicación del principio del debido proceso administrativo se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.

En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función

pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa.⁹

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.¹⁰

El principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la facultad que corresponde a la Administración para imponer sanciones, dentro de los claros límites constitucionales. En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso.¹¹ Por tal razón, con el fin de garantizar el derecho de defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso.

De esta manera el derecho al debido proceso administrativo se vulnera por parte de las autoridades públicas, cuando estas no respetan las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos y con ello se vulnera de contera el derecho de acceso a la administración de justicia.¹²

En síntesis, el derecho fundamental al debido proceso en su aplicación a las actuaciones de la administración pública y los procedimientos administrativos exige a la administración pública respeto total de la Constitución en sus artículos 6º, 29 y 209 Superiores, que rigen el ejercicio de las funciones públicas y administrativas y garantizan los derechos de los administrados.¹³

3.5 Finalmente, esta Corte ha destacado la competencia del Legislador para regular el derecho al debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1º y 2º de la Constitución Política, que consagra que es al legislador a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

De igual manera, ha precisado la jurisprudencia constitucional que aunque la libertad de configuración del Legislador en esta materia es amplia, esta se encuentra al mismo tiempo limitada por los principios, derechos fundamentales y valores esenciales del Estado constitucional de Derecho, y que el desarrollo de cualquier procedimiento judicial o administrativo se debe ajustar a las exigencias del debido proceso contenido en el artículo 29 Superior. De esta manera, la regulación que realice el Legislador de los diversos procesos judiciales y administrativos se deben ajustar a las garantías sustanciales y formales que exige el derecho fundamental al debido proceso.¹⁴

4. Jurisprudencia constitucional relativa a disposiciones de la Ley 1383 de 2010

Esta Corporación ha tenido oportunidad de referirse en reciente jurisprudencia diversas disposiciones de la Ley 1383 de 2010 por medio de la cual se reforma la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito, como se menciona de manera sintética a continuación:

4.1 Mediante la sentencia C-321 de 2009, esta Corte, con ocasión del examen de unas objeciones presidenciales presentadas al proyecto de ley No. 012 de 2006 Cámara, 087 de 2007 Senado, “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y se dictan otras disposiciones”, decidió declarar infundadas las objeciones presidenciales presentadas contra el párrafo 3º del artículo 4º, el numeral 4 del artículo 5 e inciso 1 del artículo 13, el párrafo 2 del artículo 8º, el párrafo 2º del artículo 24 y el artículo transitorio del artículo 27 del proyecto en cuestión, y por tanto las declaró exequibles. De otra parte, declaró fundada la objeción contra el artículo 21 y las expresiones “Se establece el siguiente sistema de puntos: Por cada infracción mayor o igual a 8 smlvd 2 puntos. Por cada infracción mayor o igual a 15 smlvd 6 puntos. Por cada infracción mayor o igual a 30 smlvd 8 puntos”, del artículo 17 del proyecto de ley, por violar el artículo 29 Superior, y en consecuencia las declaró inexequibles. Finalmente, la Corte ordenó que el proyecto se devolviera al Congreso de la República, con el fin de que lo rehiciera y una vez cumplido lo anterior, lo devolviera a la Corte para que se verificara su cumplimiento, conforme al artículo 167 de la Constitución Política, al encontrar que en un mismo texto normativo no podían coexistir dos sistemas administrativos sancionatorios fundados en un mismo método, como lo es aquel de la imposición de puntos a la licencia de conducción, y cuya aplicación simultánea conducía a la arbitrariedad del funcionario encargado de velar por el cumplimiento de la norma y a la violación del artículo 29 Superior.

4.2 A través de la sentencia C-856 de 2009¹⁵, esta Corporación realizó el control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales presentadas por el gobierno frente al texto rehecho e integrado por el Congreso, el cual suprimió toda referencia al mencionado sistema, y la Corte declaró cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, en cuanto a los artículos 17 y 21 del proyecto de Ley No. 012 de 2006 Cámara, 087 de 2007 Senado, “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y se dictan otras disposiciones”, y en consecuencia los declaró exequibles. De otra parte, la Corte evidenció que los integrantes de la Comisión Accidental decidieron “aclarar” el texto del artículo 24 del proyecto de ley, el cual no tiene que ver con el sistema de sanción por puntos, sino con el tema de la reducción de multas. A este respecto, concluyó la Sala que el Congreso había introducido diversas modificaciones y cambios importantes al sentido y alcance del proyecto de ley en cuanto a la regulación de las multas, reformas que iban

mucho más allá de un problema de sintaxis, y por tanto constató que esa Corporación se había extralimitado en el ejercicio de sus facultades. En este orden de ideas, la Corte declaró que, en la reelaboración del proyecto de ley No. 012 de 2006 Cámara, 087 de 2007 Senado, “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y se dictan otras disposiciones”, en relación con el artículo 24 del mismo, hoy demandado, el Congreso se excedió en el ejercicio de sus funciones, y en consecuencia, decidió que las modificaciones realizadas a aquél se entenderían por no hechas.

4.3 En Sentencia C-885 de 201016, , la Corte se pronunció en relación con las disposiciones contenidas en el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, que modifica el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, y consagra las multas por infracciones de tránsito a conductores de motocicletas. En esa oportunidad encontró la Corte que las disposiciones acusadas -literales D3, D4, D5, D6 y D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como fue modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010- eran exequibles, por los cargos analizados en dicha sentencia.

En este sentido, puntualizó la Corte que las disposiciones acusadas en esa oportunidad, no constituyen restricciones irrazonables, ni desproporcionadas, ni tratos discriminatorios, sino que cumplen con fines constitucionalmente legítimos e importantes, tales como la protección de los derechos fundamentales de las personas que transitan por las vías y la conservación del orden público vial, a través de medios que no solamente no están prohibidos, sino que son medios adecuados e idóneos y no resultan vulneratorios de derechos fundamentales. Adicionalmente, la Corte mencionó que dichas medidas tienen un efecto disuasivo, dado el alto riesgo que implica la actividad de conducir motocicleta.

4.4 En la sentencia C-980 de 201017, esta Corte se pronunció sobre la constitucional de la expresión “Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia”, prevista en el inciso tercero del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, y respecto de la expresión “En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario quien estará obligado al pago de la multa”, prevista en el inciso quinto del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010.

En este fallo la Corte analizó si la notificación por correo de los comparendos e imposición de multas por infracciones de tránsito, desconocía los derechos al debido proceso y a la igualdad, consagrados en los artículos 29 y 13 de la Constitución Política, y si con tales normas se establecía un régimen de responsabilidad objetiva en cabeza del propietario del vehículo, frente a quien se impone la obligación de pagar la multa de tránsito, y si tal obligación se imponía con la sola notificación de la infracción.

Acerca de la notificación por correo del comparendo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Corte encontró que el Legislador no violó el derecho al debido proceso al recurrir a la forma de notificación por correo con el fin de comunicar las decisiones que se adopten en el procedimiento administrativo de tránsito dispuesto para la imposición de comparendos, sino que por el contrario, esta medida

constituye una garantía mínima del debido proceso administrativo y una clara manifestación del principio de publicidad.

Por consiguiente, concluyó la Corte que esta medida de notificación por correo no resulta insuficiente para garantizar el debido proceso dando a conocer la actuación administrativa a partir del momento en que el destinatario recibe efectivamente la comunicación que contiene el acto, momento a partir del cual le es jurídicamente oponible, y que antes que violar el derecho al debido proceso, lo que hace es contribuir a su plena vigencia, ya que una vez surtida la notificación a los sujetos de que trata la norma, estos se encuentran en capacidad de comparecer al proceso administrativo para ejercer su legítimo derecho de defensa y reivindicar sus derechos, y en el caso de la Superintendencia de Puertos y Transporte, esta podrá ejercer las competencias y funciones legales asignadas en esta materia a dicha entidad. De otra parte, observó la Corte que la expresión acusada no entraña ningún tipo de discriminación, en cuanto las diferentes formas de notificación previstas por el legislador lo que hacen es garantizar el derecho del debido proceso a fin de hacer valer los intereses dentro del proceso.

En cuanto a la expresión demandada “quien estará obligado al pago de la multa” que hace referencia al propietario del vehículo, la Corte aclaró el alcance de la norma, advirtiendo que la sola notificación del comparendo al propietario del vehículo no lo hace automáticamente responsable de la multa, ya que una tal disposición entrañaría una forma de responsabilidad objetiva, que en derecho sancionatorio se encuentra proscrita por la Constitución Política, ya que implica la imposición de una sanción para el propietario del vehículo sin que cuente con la garantía de un debido proceso administrativo y por el solo hecho de ser el propietario del vehículo y no el infractor. Por tanto, la Corte aclaró que el propietario del vehículo sólo está obligado a pagar la multa siempre y cuando se establezca, con las garantías de un debido proceso, que él fue quien cometió la infracción. Así, una vez aclarado el alcance normativo de la expresión demandada, la Corte declaró exequibles, por los cargos propuestos y analizados, los apartes demandados del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010.

4.5 En otro reciente pronunciamiento, la Corte en la sentencia C-981 de 201018, analizó la constitucionalidad de un nuevo aparte del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, que reforma el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. En esta norma se regulan las multas de tránsito y su literal A trata sobre las sanciones al conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurra en las infracciones consagradas en dicho precepto normativo. En esa oportunidad se demandó el literal A12 de la norma citada, el cual dispone que será sancionado con multa el conductor de vehículo no automotor o de tracción animal por “A.12 Prestar servicio público con este tipo de vehículos. 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.”

Frente a esta norma, la Corte decidió declarar la exequibilidad condicionada del numeral 12 del literal A del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, “bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación, por las autoridades territoriales competentes, en las que se señalen las condiciones de tiempo, modo y de lugar que originan la restricción allí prevista.”

Por consiguiente, concluyó la Corte que dicha disposición ameritaba una declaratoria de exequibilidad condicionada, relativa a que la norma prevista solo podría ser aplicada previa reglamentación por parte de las autoridades competentes, en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de tal restricción. Al respecto, la Corte aplicó la misma tesis sentada en la sentencia C-355 de 2003, conforme a la cual el establecimiento de una medida indiscriminada de proscripción de todos los vehículos no automotores o de tracción animal para la realización de actividades que le son propias, como el transporte público de personas y de cosas, resulta desproporcionada por radical o absoluta y por afectar otros derechos constitucionales.

5. Jurisprudencia constitucional en relación con sanciones y multas por infracciones de tránsito del Código Nacional de Tránsito Terrestre

5.1 Naturaleza de las normas sobre tránsito terrestre y amplia facultad de regulación del Legislador

5.1.1 La jurisprudencia de esta Corporación, se ha referido en múltiples pronunciamientos respecto de la naturaleza del tránsito terrestre, su carácter imperativo para garantizar el derecho a la movilidad y circulación de las personas y ciudadanos, el carácter de interés público que entraña y la prevalencia de este interés sobre el privado, así como sobre la naturaleza riesgosa de esta actividad, y por tanto sobre la amplia facultad legislativa que tiene el Legislador en la materia, debido a la necesidad de regular este ámbito de claro y prevalente interés público, garantizando que se realice en condiciones de seguridad, y con el fin de proteger la vida, la integridad, los bienes, la infraestructura y malla vial, el medio ambiente, entre otros fines, valores y derechos constitucionales de primer orden. Así mismo, ha insistido la Corte en que tal regulación debe realizarse dentro de los claros y precisos límites que fijan los propios fines, valores y derechos constitucionales, y de conformidad con los parámetros de racionalidad y proporcionalidad que son propios del Estado constitucional de derecho.

Así las cosas, la jurisprudencia de esta Corte ha insistido que en la regulación del tránsito terrestre, por tratarse de normas de interés público, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración respecto de las mismas, por cuanto se encuentran encaminadas a proteger la libertad de locomoción, circulación y movilidad de los ciudadanos, así como la vida, la integridad personal y los bienes, la seguridad, la salubridad pública, la malla vial y el medio ambiente, entre otros fines, valores y derechos constitucionales. Al tiempo ha destacado la Corte, que dicha libertad no es absoluta, por cuanto la misma debe ser racional, proporcional y respetuosa de los derechos fundamentales.¹⁹

Sobre este tema expresó la Corte en una oportunidad:

“4.1. El transporte terrestre es una actividad social y económica que facilita la realización del derecho de libre movimiento y circulación, así como de derechos vinculados con la libertad económica y la iniciativa privada relacionada con la prestación del servicio público de transporte. Su ejercicio arriesga derechos fundamentales de los ciudadanos a la vida, la integridad y la seguridad, por el peligro que entraña la movilización a través de vehículos - velocidad de la movilización y contundencia de los mismos -. También impacta en derechos colectivos como el medio ambiente y el uso del espacio público (vgr. vías, calles, bahías,

publicidad exterior, contaminación del aire, etc.). Como consecuencia de ello, es objeto de una fuerte regulación por el Legislador, al punto tal de que la Corte ha reconocido que es “legítima una amplia intervención policiva del Estado [en estas materias], con el fin de garantizar el orden, y proteger los derechos”²⁰ de los ciudadanos²¹.²²

5.1.2 En cuanto a los fines de la regulación legal del tránsito terrestre en Colombia, el propio Legislador ha establecido -Leyes 105 de 1993²³, 276 de 1996²⁴, 336 de 1996²⁵ y 769 de 2002²⁶- que los principios esenciales que orientan la regulación de esta actividad, que es de suyo riesgosa, son la seguridad y la protección de las personas o usuarios, y que por dicha razón el transporte público gozará de una especial protección por parte del Estado e implicará una prelación del interés general sobre el particular²⁷.

En igual sentido, la jurisprudencia de esta Corte ha recabado en múltiple jurisprudencia, que la promoción de la seguridad y la protección de las personas y usuarios, así como la seguridad vial en su conjunto, constituyen principios rectores de la regulación del tránsito terrestre y un fin constitucionalmente válido y relevante, de conformidad con el artículo 2º Superior²⁸ por cuanto, “(...) 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 (...)”.²⁹

Así mismo, esta Corporación ha resaltado la importancia de la regulación del transporte terrestre con el fin de asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción, que tiene una relevancia cardinal, al constituir una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales, de tal manera que debe garantizarse su ejercicio en condiciones de seguridad.³⁰

5.1.3 En consecuencia, la Corte se ha pronunciado en relación con la importancia y relevancia del Código Nacional de Tránsito Terrestre, mencionando que este tiene como fin regular la circulación de todos los tipos de usuarios (peatones, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos), por todos los tipos de vías (carreteras, calles, vías públicas o vías cerradas), y que su finalidad es principalmente la garantía y protección de la seguridad y salubridad ciudadanas, y que por tanto las normas que integran este código constituyen normas de interés público, absolutamente necesarias para la organización racional de la movilidad ciudadana en condiciones de seguridad y salubridad.³¹

En síntesis, la Corte ha encontrado que la imperiosidad e importancia del tránsito terrestre faculta al Legislador para regular ampliamente la materia, establecer las sanciones para las infracciones y facultar a las autoridades administrativas de los distintos niveles territoriales - nacional y local-, con el fin de promover el cumplimiento de tales disposiciones y aplicar las sanciones correspondientes para los infractores de las normas de tránsito.³²

5.2 Sanciones y restricciones en materia de tránsito terrestre y libertad del Legislador para regular los procedimientos en esta materia

5.2.1 En punto a este tema, la jurisprudencia de la Corte ha reiterado que la potestad

sancionatoria administrativa, encuentra su fundamento en los artículos 2º, 4º, 29º, y en general en los artículos 150.8,33 189.2134.2235.2436 y 2637, 20938, 33439, 36540, 36641 y 370.42, la cual constituye una clara manifestación del ius puniendi del Estado, así como sus diferencias con la potestad sancionadora penal, y su relación con los principios y derechos relativos a la responsabilidad objetiva, la presunción de inocencia y la inversión de la carga de la prueba, advirtiendo que la aplicación del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa se encuentra subordinada a las reglas propias del debido proceso y la exclusión de responsabilidad objetiva, como principios generales, los cuales sin embargo no tienen la misma intensidad, rigurosidad y nivel de exigencia que en el ámbito penal.

5.2.2 De otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que uno de los temas en que al Legislador le asiste libertad de configuración legislativa, es en materia de regulación de sanciones y restricciones por la comisión de infracciones de las normas de tránsito que buscan proteger la seguridad, movilidad, salubridad y medio ambiente para todos los ciudadanos, así como en el otorgamiento de las facultades y competencias necesarias a las autoridades de tránsito para imponer o aplicar dichas restricciones o sanciones a los infractores de las normas del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

En este sentido, esta Corporación ha insistido en que el Legislador se encuentra ampliamente facultado para imponer aquellas restricciones necesarias en materia de tránsito para preservar la seguridad, la movilidad, la salubridad, la preservación de la malla vial o ambiental, entre otros aspectos. Sin embargo, ha expresado también, que dicha potestad restrictiva y sancionatoria en materia de tránsito no puede ejercerse de manera arbitraria, sino que las restricciones o sanciones que se impongan deben compaginar con el principio general de libertad, perseguir fines constitucionalmente legítimos, deben ser razonables y proporcionales, y respetar en todo momento las garantías inherentes al debido proceso administrativo.⁴³

5.2.3 En este sentido, esta Corporación ha declarado la constitucionalidad de normas que prevén facultades o competencias para las autoridades de tránsito⁴⁴, así como limitaciones o restricciones de algunos derechos con el fin de garantizar la regulación del tránsito terrestre.

En cuanto a las facultades o competencias para las autoridades de tránsito, esta Sala ha establecido que el diseño del sistema de tránsito y transporte, supone una asignación directa de funciones a los organismos territoriales de tránsito, como una condición de eficiencia administrativa orientada a facilitar la armonización del principio unitario con el de autonomía territorial, así como la posibilidad de que se confieran potestades administrativas a las autoridades de tránsito con el fin de garantizar la seguridad del tránsito terrestre y los demás fines propios de la regulación en materia de tránsito terrestre. ⁴⁵

5.2.4 En cuanto a los pronunciamientos de la Corte respecto de normas que imponen sanciones por infracciones de tránsito, esta Corporación se ha pronunciado en relación con la reserva judicial en materia de libertad personal⁴⁶, reiterando en punto a este tema, que las autoridades administrativas no tienen competencia, según la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación, para privar a las personas de su libertad, en este caso por la comisión de infracciones de tránsito, tales como el conducir en estado de embriaguez. Por tanto, ha

concluido la Corte que tales normas resultan desproporcionadas y que por ejemplo la sola inmovilización del vehículo es suficiente para garantizar que la persona ebria no continúe conduciendo y se eviten así los riesgos a la seguridad que se derivan de tal infracción.

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación también se ha pronunciado sobre la razonabilidad y proporcionalidad de sanciones tales como la cancelación de la licencia de conducción cuando se trata de reincidencias en la prestación de servicio público de transporte en un vehículo particular,⁵¹ así como de disposiciones que contienen limitaciones, restricciones y sanciones a los infractores que se movilizan en bicicletas.⁵²

5.2.5 Acerca del nivel de intensidad del juicio de constitucionalidad respecto de sanciones por infracciones de las normas de tránsito, la Corte ha establecido que el juicio que procede en estos casos es un juicio intermedio de constitucionalidad, el cual resulta de tener en cuenta, de un lado, el carácter de las normas que imponen sanciones a las infracciones de tránsito y la afectación de derechos constitucionales de las personas, frente a lo cual se impone un juicio estricto de constitucionalidad; y de otro lado, el que se trata de normas de tránsito respecto de las cuales le asiste una amplia libertad de configuración al Legislador en esta materia, lo cual impone un juicio leve.⁵³

Sobre este tema, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido, que las normas sobre imposición, aplicación y regulación de sanciones por infracciones de tránsito, se encuentran en una relación de tensión con las libertades individuales y otros derechos ciudadanos y que por tanto debe realizarse una ponderación entre los fines y derechos fundamentales, y la amplia potestad que tiene el Estado para regular el servicio público de transporte, de un lado, y por otro lado, la exigencia de que las restricciones que se impongan a las personas, tengan una clara finalidad constitucional, sean razonables y proporcionadas, y se respete el debido proceso.⁵⁴

5.2.6 Finalmente, esta Corte ha destacado que en materia de regulación de los procedimientos y procesos administrativos en materia de tránsito, y de regulación de los procedimientos para la aplicación de restricciones o sanciones por infracciones de tránsito, le asiste igualmente al Legislador una amplia potestad de regulación, de conformidad con las disposiciones generales consagradas en los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política, que consagra que es al Legislador a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

En materia de procedimientos y procesos administrativos para la imposición de sanciones de tránsito por infracciones, ha insistido igualmente la jurisprudencia constitucional, que tal regulación debe enmarcarse dentro de los principios, derechos fundamentales y valores esenciales del Estado constitucional de Derecho, y que cualquier procedimiento o proceso administrativo de tránsito debe ajustarse a las exigencias del debido proceso contenido en el artículo 29 Superior. De esta manera, la regulación que realice el Legislador de los diversos procedimientos y procesos administrativos se debe ajustar a las garantías sustanciales y formales que exige el derecho fundamental al debido proceso.⁵⁵

5.2.7 En síntesis, la Corte ha insistido en reiterada jurisprudencia que el Legislador tiene una

amplia facultad de regulación en materia de tránsito terrestre, y que por tanto puede legítimamente imponer limitaciones, restricciones y sanciones a los usuarios del sistema de tránsito terrestre que cometan infracciones, siempre y cuando estas limitaciones y sanciones cumplan con una finalidad constitucional, sean razonables y proporcionales, y respeten el debido proceso. Así mismo, ha dejado sentado esta Corporación que en materia de procedimientos y procesos administrativos de tránsito, le asiste al Legislador una amplia potestad de regulación, con el respeto de todas las garantías que le son inherentes al derecho fundamental del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior.

5.3 Responsabilidad objetiva en materia de sanciones de tránsito

En cuanto al tema de la responsabilidad objetiva por infracciones de tránsito, esta Corporación ha tenido la oportunidad de referirse al mismo en varios pronunciamientos, en los cuales ha establecido el principio de exclusión de la responsabilidad objetiva, de la siguiente manera:

5.3.1 En la sentencia C-530 de 200356, la Corte se refirió a este tema a partir del análisis del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, en el cual se consagraba, que en caso de no poder identificar al conductor infractor y de que el último dueño registrado del vehículo no concurriera dentro del plazo señalado por la norma para la rendición de descargos, la sanción del comparendo se impondría al propietario registrado del vehículo. En este fallo, la Corte analizó si con la sola notificación del comparendo al dueño del vehículo, era legítimo desde el punto de vista constitucional, que se impusiera a este último la sanción del comparendo por infracciones de tránsito. En este punto, la Corte concluyó que no era posible atribuir al dueño del vehículo ningún tipo de responsabilidad objetiva, la cual se encuentra excluida por los principios y derechos sentados por la Constitución de 1991, sin que el dueño del vehículo hubiera realizado la actuación infractora o cometido la infracción de manera directa, y que la finalidad de la notificación era precisamente permitirle al dueño del vehículo intervenir dentro del proceso administrativo y ejercer su legítimo derecho de defensa. Adicionalmente, observó la Corte que este tipo de responsabilidad objetiva permitía que las autoridades administrativas evadieran su responsabilidad de identificar y notificar al verdadero infractor.⁵⁷

5.3.2 Mediante reciente pronunciamiento -Sentencia C-980 de 201058 -, la Corte al analizar la expresión “(...)quien estará obligado al pago de la multa”, prevista en el inciso quinto del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, en donde se le atribuye al propietario del vehículo la obligación de pagar la multa, la Corte encontró que una interpretación de esta norma en el sentido de que la sola notificación hace al propietario del vehículo automáticamente responsable de la multa, consagraría una forma de responsabilidad objetiva, la cual se encuentra proscrita por la Constitución Política en materia de derecho sancionatorio y por la jurisprudencia de esta Corte, por cuanto se trataría de una sanción para el propietario del vehículo por el solo hecho de serlo, sin que sea el verdadero infractor y sin las garantías propias del debido proceso.

Por lo anterior, reiteró la Corte la obligación de garantizarle a todos los administrados el derecho al debido proceso administrativo con todas las garantías que le son inherentes, especialmente cuando se trata de derecho sancionador, y aclaró la interpretación correcta de

la norma, de conformidad con el debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 Superior, que garantiza el derecho de intervenir en el proceso administrativo, de ejercer el derecho de defensa, y el principio de legalidad.⁵⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, evidenció la Sala que la norma acusada debe interpretarse de conformidad con el artículo 29 Superior, y de manera sistemática con la regla general contenida en el párrafo 1º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, que no fue modificada por la Ley 1383 de 2010, y en cuya norma se establece claramente que “las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción”.⁶⁰ En este sentido, recordó la Sala que la interpretación normativa debe necesariamente realizarse de manera sistemática, esto es, de manera coherente y armónica con los restantes preceptos del cuerpo normativo del cual hagan parte, a fin de que se evidencie la unidad lógico jurídica de la ley y de facilitar la interpretación teleológica de la misma.

En consecuencia, concluyó la Corte en dicho pronunciamiento, que la interpretación de la expresión demandada, sistemática y constitucionalmente correcta, es que se entienda que el propietario del vehículo automotor sólo estará obligado a pagar la multa si se logra establecer, con respeto del debido proceso y de todas las garantías que le son inherentes, que fue él quien cometió la infracción.

5.3.3 Es de aclarar, que no obstante que el principio general es la exigencia del debido proceso administrativo y la exclusión de la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria administrativa, la Corte ha precisado que estos principios presentan algunas atenuaciones y flexibilizaciones, así como algunas excepciones muy restringidas y precisas respecto de la exclusión de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador.⁶¹

Ha explicado la Corte, que por tanto en materia del derecho administrativo sancionador se presenta el fenómeno de la atenuación de la presunción de inocencia, así como del principio de tipicidad, pudiendo establecerse excepcionalmente la responsabilidad objetiva.⁶²

Así la Corte ha avalado de manera excepcional la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionador, advirtiendo sin embargo que debe examinarse la aplicación de este régimen en cada caso particular, y que debe rodearse al sujeto de esta acción de todas las garantías procesales constitucionales. A este respecto ha dicho la Corte:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de sanciones administrativas ha aceptado sólo de manera excepcional, atendiendo a las especificidades de cada caso, la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva.

La Corte ha admitido, de manera excepcional [...] la responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionador, cuya exequibilidad debe ser objeto de estudio por parte de esta Corporación en cada caso de acuerdo con las características propias de la norma que se juzga.

En algunas ocasiones la Corte ha declarado la exequibilidad de normas en las que se prevén sanciones administrativas por responsabilidad objetiva sin hacer explícito el análisis sobre las fuentes subjetivas y objetivas de dicha responsabilidad⁶³. También ha declarado la

exequibilidad de normas que parecerían permitir la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva sin que la Corte haya negado dicho tipo de responsabilidad ni condicionado su aplicación a la previa determinación de culpabilidad del investigado.”⁶⁴⁶⁵

Así mismo la Corte ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, se ajusta a la Constitución, si y solo si, la sanción administrativa cumple con las siguientes exigencias: (i) que se trate de un tipo de sanción que no afecte de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales, ni afecten de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que la sanción tenga un carácter meramente monetario; y (iii) que se trate de sanciones de menor entidad.

A este respecto la Corte ha dicho:

“Esta Corporación ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva se ajusta a la Constitución en la medida que “(i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina⁶⁶ llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).”⁶⁷

Por último, la Corte ha sostenido que la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador debe estar consagrada de manera expresa por el legislador.⁶⁸

Con base en estos criterios, la jurisprudencia de esta Corporación, en casos excepcionales, ha avalado la responsabilidad objetiva en materia de infracciones cambiarias⁶⁹. De otra parte, la Corte ha reconocido las presunciones legales y la inversión de la prueba en el derecho administrativo sancionador, como en el caso de presunciones de culpa o dolo en acción de repetición contra agentes del Estado⁷⁰, presunción de culpa en materia tributaria⁷¹, la presunción de culpa o dolo en materia sancionatoria ambiental, presunciones que sin embargo no implican el aval de responsabilidades objetivas, por cuanto no implican presunciones de responsabilidad objetiva, sino de “culpa” o “dolo”, las cuales son susceptibles de desvirtuarse en desarrollo del debido proceso administrativo. Así mismo, la Corte se ha pronunciado en casos de inversión de la carga de la prueba, por ejemplo en materia de extinción de dominio⁷².

En síntesis, no ha sido extraño a la jurisprudencia constitucional el reconocimiento de algunas excepciones muy concretas y limitadas al principio de exclusión de la responsabilidad objetiva, así como el establecimiento de presunciones legales y la inversión de la carga de la prueba en el derecho administrativo sancionador, las cuales en principio no comprometen el debido proceso y particularmente el principio de presunción de inocencia (artículo 29 superior), en la medida que se ajusten a las exigencias constitucionales que la misma jurisprudencia ha plasmado.

5.3.4 Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, relativas al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, a la jurisprudencia de esta Corte en relación con disposiciones de tránsito contenidas en la Ley 1383 de 2010 y a la jurisprudencia de esta Corte relativa a las restricciones y sanciones por infracciones de normas de tránsito contenidas en el Código Nacional de tránsito, los procedimientos y procesos administrativos para imponerlas y la exclusión de la responsabilidad objetiva en esta materia, pasa la Sala a realizar el análisis constitucional de las normas acusadas.

6. Análisis constitucional de las normas acusadas

Para realizar el análisis constitucional de las normas acusadas, esta Sala procederá a (i) precisar el contenido y alcance normativo de los artículos 18 y 24 de la Ley 1383 de 2010 demandados en esta oportunidad; para luego (ii) determinar la constitucionalidad de las mismas.

6.1 Contenido, alcance normativo y constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 1383 de 2010

6.1.1 El artículo 18 de la Ley 1383 de 2010 crea un precepto nuevo que no se encontraba contenido en la Ley 769 de 2010 o Código Nacional de Tránsito Terrestre, regulando lo atinente a la solidaridad por multas. Este enunciado normativo determina que serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas.

La Sala encuentra que este enunciado contiene dos segmentos normativos claramente diferenciables: (i) en primer lugar, la norma consagra la existencia de solidaridad en el pago de multas por infracciones de tránsito para el propietario del vehículo y la empresa a la cual esté vinculado el automotor; y (ii) en segundo lugar, el enunciado normativo condiciona y restringe dicha solidaridad por multas a aquellas infracciones que le sean imputables a los propietarios o a las empresas.

En cuanto al alcance de la norma acusada, encuentra la Corte que el primer segmento normativo que prevé la solidaridad por multas derivadas de infracciones de tránsito, no puede entenderse sin la restricción o condicionamiento que prevé el segundo segmento normativo, pues en éste se condiciona la solidaridad previamente establecida, exclusivamente a aquellas infracciones que le sean imputables a los propietarios o a las empresas.

De este modo, si bien la norma consagra que el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor serán responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito, esta solidaridad solo cobra vigencia jurídica si se cumple el requisito de que se trate de infracciones que le sean imputables a los propietarios o a las empresas.

6.1.2 En la demanda se alega que el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010 es violatorio del derecho al debido proceso, por cuanto quebranta la presunción de inocencia y el derecho de defensa a los propietarios de los vehículos y empresas afiliadoras, cuando el vehículo se encuentra vinculado en una de ellas, al establecer solidaridad entre el infractor de la norma

de tránsito, el propietario del vehículo y la empresa afiliadora, dejando a estos últimos sin las garantías del debido proceso y derecho de defensa, pues al desconocer la existencia de la infracción, no pueden ejercitar el derecho de defensa. Considera el demandante que en esta norma se establece un tipo de responsabilidad objetiva en cabeza de quienes, sin ser los directos responsables de la contravención de la norma de tránsito, tienen el deber legal de responder patrimonialmente por la sanción o multa prevista por el legislador para cada infracción en particular.

6.1.3 Encuentra la Corte que debe desestimarse el cargo presentado en contra del precepto normativo contenido en el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, por consagración de responsabilidad objetiva del propietario del vehículo y de la empresa afiliadora en materia de solidaridad por multas de tránsito, por las siguientes razones:

6.1.3.1 La norma se ajusta plenamente a la Constitución Política, ya que no prevé de ninguna manera, como lo supone el accionante, la consagración de una responsabilidad objetiva para los propietarios de los vehículos o para la empresa a la cual se encuentre vinculado el vehículo automotor, por el solo hecho de ser propietario o ser la empresa afiliadora, lo cual se encontraría en contravía del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior.

Como lo anotó la Sala al precisar el contenido y alcance normativo de la norma demandada, esta contiene dos segmentos normativos: de un lado, la consagración de la solidaridad en el pago de multas por infracciones de tránsito para el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor; y de otro lado, la restricción o condicionamiento según el cual dicha solidaridad solo se aplica a aquellas infracciones que le sean imputables a los propietarios o a las empresas. Evidencia la Sala que existe una conexión lógico-jurídica intrínseca e indivisible entre la consagración de la solidaridad por multas y la limitación del ámbito de aplicación de dicha medida a los casos en que exista responsabilidad imputable a los propietarios de los vehículos o de la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo automotor.

Por tanto, de la simple lectura de la norma demandada y de una interpretación taxativa y semántica de la misma, se colige que la solidaridad por multas de que trata la norma demandada para el propietario y la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo automotor, se encuentra limitada y solo se puede hacer legalmente exigible para aquellos casos de infracciones en que se compruebe, que la infracción le es imputable al propietario del vehículo o a la empresa afiliadora. Ahora bien, la imputación de las infracciones de tránsito al propietario o a la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo automotor, requisito necesario para que pueda configurarse la solidaridad por multas entre éstos, debe entenderse, a partir de una interpretación sistemática que se dará con el pleno respeto y agotamiento de un debido proceso administrativo de tránsito, de conformidad con el artículo 29 Superior y en armonía con las demás disposiciones contenidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre que prevén los procedimientos y procesos administrativos para tales efectos.

Esta correcta interpretación de la norma demandada, deja en claro que la solidaridad por multas para los propietarios de los vehículos y la empresa afiliadora, de que trata el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, solo se configura una vez establecida la comisión de la infracción

o la imputación de dicha infracción al propietario del vehículo o a la empresa a la cual se encuentra afiliado, lo cual a su vez debe establecerse con el pleno respeto y agotamiento de todas las garantías inherentes al derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Por consiguiente, colige la Sala que de la sola interpretación taxativa de la norma demandada, se excluye de plano cualquier consagración de responsabilidad objetiva para que tenga lugar la solidaridad por multas por parte del propietario del vehículo o de la empresa afiliadora y por tanto cualquier violación o afectación del debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 Superior.

6.1.3.2 En este punto reitera la Sala su jurisprudencia relativa a la garantía del derecho fundamental al debido proceso y la proscripción de responsabilidad objetiva en sanciones de tránsito, de conformidad con el artículo 29 Superior y la jurisprudencia de esta Corte⁷³, la cual ha insistido en la necesidad de garantizar un debido proceso administrativo en materia de tránsito, y en la exclusión de responsabilidades objetivas en la imposición de sanciones por infracciones de tránsito para el propietario del vehículo, y en este caso también a la empresa afiliadora, por el solo hecho de ser el dueño del automotor o la empresa a la cual se encuentra vinculado, sin que se haya comprobado que son los verdaderos infractores, y ha descartado que la simple notificación del comparendo sea suficiente para generar responsabilidad en el pago de la multa por la infracción cometida.

De esta manera, la Corte ha expresado en repetidas oportunidades, que la aplicación de responsabilidad objetiva en materia de sanciones administrativas se encuentra en principio excluida, y solo se permite en algunos eventos muy limitados y precisos y bajo ciertos requerimientos derivados de los principios y derechos consagrados por la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, y que por tanto es necesario que se establezca la responsabilidad personal del dueño, o en este caso también de la empresa afiliadora, y que se respete el debido proceso a estos sujetos con el fin de que puedan ser notificados, comparecer e intervenir dentro del proceso administrativo y de esta manera ejercer su legítimo derecho de defensa.⁷⁴

Por lo anterior, la Sala reitera en esta nueva oportunidad la obligación de garantizarle a todos los administrados el derecho al debido proceso administrativo con todas las garantías que le son inherentes, especialmente cuando se trata de sanciones de tránsito. Así mismo, reitera la necesidad de realizar una interpretación sistemática de la norma, de conformidad con la consagración del debido proceso administrativo del artículo 29 Superior, que garantiza el derecho de intervenir en el proceso administrativo, de ejercer el derecho de defensa, y el principio de legalidad.⁷⁵

6.1.3.3 Esta Sala coincide por tanto con el criterio vertido por los intervinientes y la Vista Fiscal, en donde observan que en el caso del artículo 18 de la Ley 1383 de 2010 ahora demandado, no se configura responsabilidad objetiva, ni se evidencia violación alguna al debido proceso, por cuanto la norma acusada lo que señala es que la solidaridad en el pago de multas nace solo en los casos en donde sean responsables el dueño del vehículo o la empresa afiliadora. De esta manera, la Sala concuerda con que del texto de la norma no se puede extractar que se imponga ningún tipo de responsabilidad objetiva frente a terceros, sino que lo que define la norma acusada es el momento en el que se configura la solidaridad

en el pago de multas por infracciones de las normas de tránsito. De otra parte, tal y como lo advierte la Vista Fiscal, el actor yerra al considerar que de la consagración de una obligación solidaria, cuando la infracción le sea imputable a los deudores, se desconoce la presunción de inocencia o el derecho a aportar pruebas, garantías del debido proceso que se encuentran garantizadas por el ordenamiento jurídico en materia de tránsito terrestre.

6.1.3.4 Así mismo, la Corte reitera su jurisprudencia en relación con la amplia potestad configurativa del Legislador para la regulación de normas de tránsito terrestre y especialmente de normas que fijan restricciones o sanciones por infracciones de tránsito, dentro de los límites de racionalidad y proporcionalidad que imponen los principios y derechos constitucionales, así como la amplia libertad del Legislador en materia de regulación de los procedimientos y procesos administrativos para la imposición de sanciones de tránsito.

Por consiguiente, la Sala encuentra que al Legislador le asiste una amplia libertad para regular los diferentes aspectos jurídicos de las sanciones y multas de tránsito, incluyendo la figura de la solidaridad por multas cuando se cometen infracciones de estas normas, y que la regulación contenida en el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, que prevé la obligación solidaria del propietario y de la empresa afiliadora, cuando existe responsabilidad de estos en la comisión de la infracción cometida, es razonable y proporcional, por cuanto (i) cumple con una finalidad constitucional legítima, en cuanto propende por la garantía del cumplimiento y aplicación de las normas de tránsito, tanto por parte de los conductores, como de los propietarios o empresas afiliadoras; así como por el recaudo de las multas impuestas por la comisión de infracciones, de conformidad con la potestad sancionatoria del Estado - artículos 6° y 150-2 Superiores-; y contribuye igualmente a garantizar a la consecución de los fines, valores y derechos constitucionales que protegen las normas de tránsito, tales como la locomoción y movilidad de todas las personas y ciudadanos en el territorio nacional en condiciones de seguridad, y la protección de la vida e integridad física, de los bienes, de la infraestructura y malla vial, y del medio ambiente; (ii) la medida adoptada constituye un medio adecuado y necesario para la garantía de los fines, valores y derechos expuestos, y (iii) resulta proporcional en sentido estricto, por cuanto no afecta otros derechos fundamentales, y no desconoce la imputación de responsabilidad, ni el debido proceso administrativo.

6.1.3.5 Así mismo, encuentra la Corte que es necesario realizar una interpretación sistemática de la norma demandada, para evidenciar que la solidaridad para el pago de multas por infracciones de tránsito, de que trata el precepto demandado, frente al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentre afiliado el vehículo, debe entenderse de manera armónica, con la regla general contenida en el párrafo 1° del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, que no fue modificada por la Ley 1383 de 2010, y en cuya norma se establece claramente que “las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción”,⁷⁶ regla que descarta la responsabilidad objetiva en materia de infracciones de tránsito.⁷⁷

De otra parte, al realizar una interpretación sistemática puede establecerse, tal y como lo mencionó el Ministerio de Transporte en su intervención, que la solidaridad por multas de que trata el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, la cual se hace efectiva solo para aquellas

infracciones imputables al propietario del vehículo o para la empresa afiliadora, se encuentra también regulada expresamente en otras disposiciones legales que lo determinan, como por ejemplo el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, modificadorio del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, que consagra las multas para el conductor, el propietario del vehículo y la empresa a la cual se encuentre afiliado el automotor, por diferentes infracciones de tránsito. De esta manera, es posible remitirse a disposiciones legales que regulan expresamente los casos de solidaridad por multas de tránsito entre el propietario del vehículo y la empresa afiliadora.

Así mismo, encuentra la Corte que de una interpretación sistemática de esta norma, se concluye que ni al propietario del vehículo, ni a la empresa a la cual se encuentra afiliado éste, les es desconocido el debido proceso, ni el derecho de defensa, por cuanto una vez ocurrida la infracción se les notifica de la imposición del comparendo y tienen la posibilidad de comparecer e intervenir en el proceso, tal y como lo dispone artículo 22 de la Ley 1383 de 2010. Esta norma consagra que una vez impuesto el comparendo y para el servicio público se enviará además copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, para lo de su competencia, expresión que fue declarada constitucional por la Corte mediante la sentencia C-980 de 201078. En este pronunciamiento, como ya lo mencionó la Sala, esta Corporación encontró que este precepto no desconoce de ninguna manera el debido proceso para los propietarios de los vehículos y las empresas afiliadoras, sino que muy por el contrario lo garantiza, así como que la notificación por correo constituye una medida idónea y adecuada para cumplir con las exigencias de notificación y protege el debido proceso, por cuanto una vez notificados los sujetos de que trata la norma, estos se encuentran en capacidad de comparecer al proceso administrativo para ejercer su legítimo derecho de defensa y reivindicar sus derechos. Esta última interpretación sistemática de la norma demandada, evidencia que muy por el contrario a lo que afirma el actor, al propietario del vehículo y a la empresa afiliadora se les notifica del comparendo impuesto para que puedan hacerse parte en el proceso administrativo.

Por lo anterior, además de la interpretación taxativa, de una interpretación sistemática del precepto demandado, se evidencia la coherencia, la armonía y la unidad lógico-jurídica de la disposición demandada con los restantes preceptos del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

6.1.3.6 En consecuencia y de conformidad con las consideraciones vertidas en la parte motiva de esta sentencia, no evidencia la Corte ninguna violación del debido proceso, por cuanto (i) de una interpretación taxativa de la norma, se concluye que la solidaridad del propietario o de la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo automotor, no establece una responsabilidad objetiva, la cual se encuentra proscrita en la Constitución y por la jurisprudencia de esta Corporación, sino que prevé claramente que dicha solidaridad solo se presenta cuando exista responsabilidad del propietario o de la empresa, de manera que no se configura responsabilidad objetiva, ni existe violación alguna del debido proceso, como alega el demandante.

(ii) Así mismo, observa la Sala que no existe violación alguna al debido proceso, por cuanto esta norma debe interpretarse sistemática y armónicamente con las demás normas del cuerpo normativo de la Ley 1383 de 2010 y con la Constitución Nacional, de tal manera que

(a) de conformidad con el artículo 29 Superior, debe entenderse que para la determinación de la responsabilidad del propietario o de la empresa, para que pueda existir solidaridad por el pago de multas por infracciones de tránsito por parte del propietario o de la empresa a la cual se encuentre afiliado el vehículo, es necesario que dicha responsabilidad se determine con la garantía de un debido proceso administrativo y el lleno de todas las garantías procesales y sustanciales que le son inherentes a este derecho fundamental; (b) en armonía con otras normas de tránsito, como el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, los comparendos son notificados a los propietarios de los vehículos y a las empresas afiliadoras con la finalidad de que puedan ejercer su legítimo derecho de defensa y se les garantice el debido proceso; y (c) en coherencia con otras normas de tránsito, como el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, el Legislador establece expresamente los casos en donde se presentan infracciones por parte del conductor, el propietario o la empresa afiliadora.

Concluye la Corte en esta oportunidad, que tanto de una interpretación taxativa, como de una interpretación sistemática del artículo 18 de la Ley 1383 de 2010 demandada, es posible establecer claramente su constitucionalidad, al colegir que no existe consagración alguna de responsabilidad objetiva para la configuración de la solidaridad por multas por infracciones de tránsito, y que del correcto entendimiento de esta norma se deriva que el propietario del vehículo automotor y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo sólo estarán obligados solidariamente a pagar la multa si se logra establecer que la infracción cometida les es imputable, con pleno respeto del derecho fundamental del debido proceso y de todas las garantías que le son inherentes.

En consecuencia, concluye la Sala que no existe contradicción alguna entre la norma acusada y la garantía del derecho fundamental al debido proceso consagrada en el artículo 29 Superior.

6.2 Alcance del contenido normativo y constitucionalidad del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, que modifica el artículo 136 de la Ley 769 de 2002

6.2.1 El artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 que modifica el artículo 136 de la Ley 2010, regula lo atinente a la reducción de las multas por infracciones de tránsito. Esta norma prevé diferentes situaciones jurídicas una vez impuesto el comparendo, dependiendo de si el inculpado acepta la comisión de la infracción o no, y de si hay lugar al pago directo con reducción de la multa, sin necesidad de adelantar proceso administrativo alguno, o de si hay necesidad de adelantar proceso administrativo.

En el primer aparte normativo esta disposición consagra que una vez impuesto el comparendo, podrán presentarse tres situaciones jurídicas diferentes, para que opere la reducción de la multa, dependiendo de dos condicionamientos: la aceptación por parte del inculpado de la comisión de la infracción y el término dentro del cual pague la multa.

Así las cosas, las primeras tres situaciones que regula la norma se presentan si el inculpado acepta la comisión de la infracción y la reducción de la multa opera y varía dependiendo del término dentro del cual se pague la multa, de la siguiente manera: (i) la primera situación se presenta cuando el inculpado acepta la comisión de la infracción, caso en el cual la norma prevé que este podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa, y si paga dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo, cancelar solo el cincuenta por ciento

(50%) del valor de la multa;(ii) la segunda situación tiene lugar, cuando el inculpado igualmente acepta la comisión de la infracción pero paga en un término mayor de cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo, caso en el cual la norma dispone que sin necesidad de ninguna otra actuación administrativa, y si paga dentro de los veinte (20) días siguientes a la orden de comparendo, podrá pagar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa. En estos dos casos, la norma prevé que el inculpado deberá obligatoriamente asistir a un curso sobre normas de tránsito en el Centro Integral de Atención, donde se cancelará un 25% y el excedente se pagará al organismo de tránsito; (iii) la tercera situación se configura, cuando el inculpado igualmente acepta la comisión de la infracción, pero esta se paga en un término mayor a los veinte días previstos anteriormente, de manera que en este caso la norma prevé que el inculpado deberá cancelar el (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

En el segundo aparte normativo, la disposición prevé dos situaciones jurídicas que tienen lugar cuando el inculpado rechaza la comisión de la infracción y entonces la administración pública debe seguir un debido proceso administrativo, de la siguiente manera: (i) la cuarta situación jurídica se presenta si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, caso en el cual la norma prevé que deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decreta las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles; (ii) la quinta situación tiene lugar cuando el inculpado rechaza la comisión de la infracción, pero adicionalmente no comparece a la audiencia pública y ello sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, caso en el cual la norma dispone que la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En el tercer aparte normativo, la disposición contenida en el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 prevé que de ser posible, en la misma audiencia se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Igualmente prevé que en caso de que el inculpado sea declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) del valor de la multa prevista en el código.

En el cuarto aparte normativo, la norma prevé que los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa y la comparencia podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

Adicionalmente, el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, contiene dos párrafos. El primer párrafo dispone que en los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa.

El segundo párrafo de la norma dispone que todos los conductores que tengan pendiente el pago de infracciones de tránsito podrán acogerse al descuento consagrado en el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, a partir de la entrada en vigencia de la misma y por un periodo de doce (12) meses.

6.2.2 La demanda afirma que el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 es violatorio del derecho al debido proceso, en razón a que el texto de la norma desconoce el debido proceso al propietario del automotor o a la empresa donde éste se encuentra afiliado, al no establecer que a éstos les asisten los mismos derechos del infractor de la norma de tránsito para aceptar la infracción y acceder a la rebaja en el monto de la multa, así como para intervenir en el proceso administrativo a que haya lugar, y de esta manera ser oído por el funcionario competente, solicitar pruebas y controvertir las que en su contra presente la autoridad de tránsito.

6.2.3 La Sala no encuentra asidero para las acusaciones presentadas por la demanda en contra del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, y no evidencia que la regulación relativa a la reducción de las multas por infracciones de tránsito prevista en esta medida sea violatoria del debido proceso, por las siguientes razones:

6.2.3.1 En primer lugar, la Corte encuentra que de una interpretación taxativa de la norma acusada, se evidencia que si bien el texto de la norma no menciona de manera expresa al propietario del vehículo o a la empresa donde se encuentra vinculado el vehículo automotor, de ello no se puede deducir, como lo hace el demandante, que la norma desconozca el derecho al debido proceso del propietario y de la empresa afiliadora.

Por el contrario, la Corte encuentra que la norma al regular las diferentes posibilidades para que opere la figura de la reducción de las multas por infracciones de tránsito, se refiere de manera general al “inculpado”, quien si acepta la comisión de la infracción y sin necesidad de ninguna otra actuación administrativa, esto es, sin necesidad de adelantar el proceso administrativo correspondiente, podrá cancelar o bien el cincuenta por ciento (50%), si paga dentro de los cinco días siguientes a la orden de comparendo, o bien el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo. La norma prevé que si aceptada la infracción el “inculpado” no paga en el término máximo de veinte (20) días antes señalado, el “inculpado” deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Adicionalmente, la norma prevé que en todo caso y en el evento en que “el inculpado” rechace la comisión de la infracción, se seguirá el trámite o proceso administrativo correspondiente, de manera que este deberá comparecer en audiencia pública ante la autoridad administrativa correspondiente, en donde se decretarán las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que la autoridad administrativa considere útiles. Así mismo, la norma prevé que si “el contraventor” no comparece a la audiencia pública y si no justifica su no comparencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la autoridad de tránsito después de treinta (30) días de ocurrida la presunta infracción seguirá el proceso, y se entenderá que el presunto “contraventor” queda vinculado al mismo, de manera que se siga el proceso el cual culminará con el fallo en audiencia pública y la notificación en estrados. Si es declarado “contraventor” se le impondrá el cien por ciento (100%) de la multa.

Considera la Corte, que de una interpretación taxativa de la norma en cuestión y de las expresiones generales “inculpado” y “contraventor” contenidas en el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, se colige que estas hacen referencia a aquellos sujetos que sean inculpados

dentro del proceso administrativo o de los cuales se determine que cometieron la contravención, es decir, a aquellos sujetos respecto de los cuales se esté determinando la responsabilidad dentro de un proceso administrativo o se logre determinar la responsabilidad en la comisión de la infracción de las normas de tránsito.

Así las cosas, el concepto de “inculpado” hace referencia a la persona que es objeto de acusación en un procedimiento sancionador⁷⁹, mientras que el concepto de “contraventor” se refiere al sujeto que contraviene⁸⁰ una regla, norma o disposición, de manera que estas expresiones no hacen alusión necesariamente y de manera específica al conductor del vehículo, sino que también se refieren al propietario o a la empresa afiliadora, en razón a que éstos también pueden ser inculcados dentro de un proceso administrativo de carácter sancionador o contraventores de las normas de tránsito.

Igualmente, observa la Sala que la expresión “contraventor” contenida en el segundo aparte normativo de la norma demandada, se refiere al sujeto que ha cometido la contravención de tránsito o contraviene las normas de tránsito, y por tanto cobija tanto al conductor del vehículo, al dueño del vehículo o a la empresa a la cual se encuentra afiliado, a todos los cuales se les garantizará el debido proceso administrativo en caso de que rechacen la comisión de la infracción de tránsito. En este último evento, la administración pública continuará con el debido proceso administrativo previsto para dichos efectos, con el fin de que se determine la responsabilidad o culpabilidad del verdadero infractor, se excluya cualquier tipo de responsabilidad objetiva, y se determine si existe responsabilidad solidaria entre éstos, de conformidad con una lectura armónica con el artículo 18 de la misma Ley 1383 de 2010, antes analizado.

En este sentido y de acuerdo con el mismo artículo 24 sub examine, cualquiera que sea el inculpado o contraventor, bien sea el conductor del vehículo, el propietario del mismo o la empresa afiliadora, si no aceptan la comisión de la infracción y no pagan dentro de los términos previstos para acceder a las rebajas de las multas de tránsito, contarán en todo caso, con las garantías propias de un debido proceso administrativo, a fin de que la autoridad de tránsito determine el verdadero contraventor e imponga la sanción correspondiente.

6.2.3.2 De esta manera, la Corte comparte el concepto emitido por las Universidades interventoras en cuanto a que de la lectura e interpretación taxativa de la norma demandada no se puede concluir que solo se garantice el derecho fundamental del debido proceso al conductor que ha quebrantado alguna norma del Código de Tránsito, toda vez que del hecho de que el Legislador no hubiera hecho mención expresa en esta norma del propietario del vehículo, ni de la empresa a la cual se encuentra vinculado, y se refiera de manera general al “inculpado” o al “contraventor”, ello no significa de ninguna manera, que el derecho fundamental del debido proceso y derecho de defensa estén siendo desconocidos o vulnerados, ya que el inculpado es aquel sujeto al cual se le imputa la comisión de una infracción dentro de un proceso administrativo de tránsito, y el contraventor es de quien se afirma que cometió la infracción de tránsito, y éstos pueden ser tanto el conductor del vehículo, el propietario del mismo, como la empresa afiliadora. De esta manera, concluyen que a cada uno de estos sujetos se les protege el derecho al debido proceso, con las garantías propias de notificación, comparencia e intervención dentro del proceso administrativo.

Así mismo, comparte la Corte el concepto del señor Procurador en cuanto a que el actor yerra al equiparar expresión “conductor” con la expresión de “inculpado” o “contraventor”, ya que aunque el conductor suele ser el principal infractor de las normas de tránsito, también pueden serlo el propietario del vehículo o la empresa a la cual se encuentra afiliado el automotor, o ambos.

6.2.3.3 De otra parte, considera la Sala que debe realizarse una interpretación sistemática del artículo 24 demandado, para entenderlo de manera concordante y armónica con el artículo 29 Superior y las demás disposiciones de la Ley 1383 de 2010 y del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

En este sentido, y siguiendo la línea jurisprudencial relativa a las interpretaciones sistemáticas que ha venido realizando la Corte en materia de respeto del debido proceso y de responsabilidad objetiva en materia de sanciones por infracciones de tránsito⁸¹, las expresiones “inculpado” o “contraventor”, contenidas en el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, deben interpretarse de manera armónica con el resto de las disposiciones contenidas en la Ley 1383 de 2010 y de la Ley 769 de 2002 y con las disposiciones constitucionales, de manera que se entienda que el sujeto aludido con las expresiones “inculpado” o “contraventor” se refieren tanto al conductor del vehículo, como al dueño del vehículo automotor o a la empresa a la cual se encuentre vinculado, respecto de cualquiera de los cuales se puede determinar culpabilidad o responsabilidad por la comisión de infracciones de tránsito, y pueden además responder de manera solidaria, cuando a ello haya lugar.

Así mismo, es necesario realizar una interpretación sistemática del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 con el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, modificadorio del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, en el cual se consagra el procedimiento ante la comisión de una contravención. El artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 estipula que una vez impuesto el comparendo y en el caso de servicio público, se entregará al conductor y se enviará copia del mismo por correo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, para lo de su competencia, el cual como ya se ha mencionado, fue declarado exequible por esta Corte⁸². De esta manera, evidencia la Sala que el Legislador ha previsto la garantía de la notificación del comparendo y del debido proceso administrativo, tanto para el propietario del vehículo como para la empresa a la cual se encuentra vinculado. Esta norma se propone vincular al propietario y a la empresa al procedimiento administrativo correspondiente, al cual pueden comparecer para hacer valer sus derechos con arreglo al debido proceso. Por tanto, observa la Sala que el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 se encuentra dirigido al inculpado o contraventor, es decir, al conductor, al propietario o a la empresa, sin perjuicio de la solidaridad entre ellos en el pago de la multa.

Por esta razón, infiere la Sala que no es posible afirmar, como lo hace el actor, que en el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 se le esté desconociendo el derecho al debido proceso y el derecho de defensa al propietario del vehículo o a la empresa a la cual se encuentra afiliado, ya que de una interpretación sistemática con el procedimiento regulado en el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, se concluye que este le es aplicable a cualquier infractor, incluyendo al propietario o a la empresa a la cual está afiliado el vehículo, cuando la infracción le sea imputable a ellos, de manera que se les garantiza el debido proceso

administrativo.

6.2.3.4 En síntesis, la Sala concluye que no es posible deducir de la norma acusada que al dueño del vehículo o a la empresa a la cual se encuentre afiliado, se les desconozca o viole el debido proceso, en razón de que (i) a partir de una interpretación taxativa de la norma en cuestión se evidencia, que la norma se refiere de manera genérica al sujeto del enunciado normativo como al “inculpado” o “contraventor”, tanto para efectos de la aceptación de la contravención, el otorgamiento de las rebajas respectivas en las multas por infracciones de tránsito, como para aquellos casos en que no haya aceptación de la infracción y se lleve a cabo un debido proceso administrativo con el respeto de todas las garantías sustanciales y procesales; (ii) así mismo, de una interpretación sistemática de la norma demandada, se concluye que el Legislador ha previsto en el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, la notificación del comparendo al dueño o propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentre afiliado, con el fin de garantizar el principio de publicidad, la aceptación de la comisión de la infracción de tránsito para acceder al beneficio de la reducción de la multa prevista en la norma demandada, o bien la comparecencia y derecho de defensa de estos dentro del respectivo proceso administrativo, precepto que, como se ha mencionado en repetidas oportunidades, fue analizado y declarado exequible por esta Corte mediante la Sentencia C-980 de 2010.

En consecuencia, tanto de una interpretación taxativa como sistemática del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, se colige que cualquiera que sea el “inculpado” o “contraventor” de la norma de tránsito, bien sea el conductor, el propietario del vehículo o la empresa a la cual se encuentra afiliado, tiene garantizado el acceso al beneficio de la rebaja en las multas de tránsito, siempre que se cumplan con los requisitos que prevé la ley, y que igualmente se les garantiza el derecho fundamental al debido proceso -art. 29 CP-, con todas las garantías que le son propias, como la notificación, la comparecencia, la intervención y la participación en todas las etapas del proceso, y en consecuencia no encuentra la Corte que se produzca la vulneración de que trata la demanda.

6.3 Conclusión

Luego del análisis constitucional realizado a las normas demandadas en esta ocasión -artículos 18 y 24 de la Ley 1383 de 2010-, las cuales se consideran presuntamente violatorias del artículo 29 de la Constitución Política, no encuentra la Corte en ellas las vulneraciones alegadas por el demandante. Por el contrario, una vez realizadas las interpretaciones taxativas y sistemáticas de las normas en cuestión, no se evidencia afectación alguna del derecho fundamental al debido proceso, sino por el contrario, encuentra la Corte que estas disposiciones se encuentran en armonía con la Carta Política al no configurar responsabilidad objetiva alguna y respetar todas las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que los artículos 18 y 24 de la Ley 1383 de 2010 son exequibles y así lo declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, por el cargo analizado en esta sentencia.

SEGUNDO.-Declarar EXEQUIBLE el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, por el cargo analizado en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con permiso

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre muchos otros pronunciamientos, CIDH caso Ivcher Bronstein, 2001.

2A este respecto ver las sentencias C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003, T-786 de 2003 y C-1189 de 2005, entre otras.

4Ver entre otras las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005. Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746, C-929 de 2005 y C-1189 de 2005.

5Ver Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

6Sentencia C-641 de 2002.

7Sobre estos temas consultar entre otras las sentencias T-442 de 1992, T-120 de 1993, T-020 y T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-009 y T-1739 de 2000, T-165 de 2001, T-772 de 2003, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005.

8Ver sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003, entre otras.

9Ibidem.

10Ver sentencia C-1189 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

11Ver sentencia C-506 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

12Ver Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

13Consultar Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

14Ver sentencia C-1335 de 2000 y C-980 de 2010, entre muchas otras.

15M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

16 M.P. Maria Victoria Calle Correa.

17M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

18M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

19Ver Sentencias C-981 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

20Sentencia C-309 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta sentencia se acusó el artículo 178 del Decreto 1344 de 1970, tal y como fue modificado por el artículo 1º del Decreto 1809 de 1990, norma que consagraba la obligatoriedad del cinturón de seguridad.

21Sentencia C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

22 Sentencia C-144 de 2009, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

23 Por la cual se dictan las disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

24 Por la cual se modifican los artículos quinto y sexto de la Ley 105 de 1993.

25 Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.

26 Código Nacional de Tránsito.

28 Ver sentencias C-355 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1090 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-144 de 2009, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo, entre otras.

29 Sentencia C-355 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también la sentencia C-577 de 2006 M.P. Humberto Sierra Porto.

30 Al respecto ver la reciente sentencia C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa.

31 Ver Sentencias C-355 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa.

32 Ver Sentencias C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-931 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-144 de 2009, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo, entre otras.

33 “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.”

34 “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.”

35 “Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.”

36 “Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del públicos. Así mismo sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.”

37 “Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.”

38 “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración

pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

39 “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”

40 “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decida reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

41 “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

42 “Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.”

43 Ver Sentencias C-981 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

44 Ver sentencia C-144 de 2009, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo, en la cual la Corte declaró exequible la expresión “podrán” contenida en el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 769 de 2002 y en el artículo 120 de la misma ley, normas que facultan a las autoridades de tránsito para ordenar medidas de prevención de accidentalidad y movilización segura, de manera que pueden: (i) ordenar el retiro de elementos que obstaculicen el avistamiento de las señales de tránsito en la vía pública (art 114, inciso 2, Ley 769 de 2002); y (ii) disponer la ubicación de reductores de velocidad o de resaltos en zonas de alta accidentalidad (art 120, Ley 769 de 2002).

45 Ver las Sentencias C-318 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-931 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-144 de 2009, M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo.

46 Sentencia C-189 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz. En esta sentencia se declararon inexecutable las expresiones “arresto de veinticuatro (24) horas” del numeral 9 del artículo 158^a, y “Arresto” del artículo 182^a, ambos del Decreto 1809 del 6 de agosto de 1990, “por el

cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto 1344 del 4 de agosto de 1970)". En esta sentencia expuso la Corte, que bajo los parámetros constitucionales de la Constitución Política de 1991, especialmente de los principios de libertad y dignidad, no es posible la instauración de un sistema sancionatorio de carácter peligrosista, ni de una política perfeccionista, y que por tanto no le era dable al Legislador presuponer que una persona embriagada es potencialmente peligrosa y debe privársele de la libertad por esa sola circunstancia, ya que es necesario para proceder a la privación de la libertad, que la conducta delictiva se consuma y que exista previa orden judicial, por cuanto de no ser así, se estarían desconociendo flagrantemente los derechos a la libertad y al debido proceso, así como la presunción de inocencia.

47Ver Sentencias C-018 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa.

48Ver Sentencia C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa.

49Ver al respecto la sentencia C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa. En este pronunciamiento la Corte se refirió a la inmovilización de motocicletas ante falta de pago de multas graves y consideró que restringe razonablemente la libertad de locomoción y el derecho al trabajo, y no constituye un trato discriminatorio.

50Ver sentencia C-799 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte declaró el aparte demandado del artículo 140 de la Ley 769 de 2002, por tratarse de una disposición que concedía a la Administración unas facultades exorbitantes y desproporcionadas para lograr el pago forzado de las multas, tales como la inmovilización del vehículo o la retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no había sido debidamente cancelada, facultades que consideró la Corte, dado su carácter general, al ser ejercidas podían implicar el sacrificio desproporcionado de derechos fundamentales.

51Ver Sentencia C-408 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, criterio jurisprudencial reiterado en la Sentencia C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa.

52Ver Sentencia C-018 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

53Ver Sentencias C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa.

54Ver Sentencias C-981 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

55Ver sentencia C-1335 de 2000 y C-980 de 2010, entre muchas otras.

56M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

57Ver sentencia C-530 de 2003, reiterado en la sentencia C-980 de 2010.

58M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

59Ver Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

60 Ver Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

61 Ver por ejemplo la Sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio, en donde la Corte analiza las sanciones en materia ambiental,

62 Ver Sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Ver también la Sentencia C-616 de 2002.

63 Por ejemplo, en la Sentencia C-586 de 1995 [...] la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma en la que se prevé que el envío de “mensajes cifrados o en lenguaje ininteligible” dará lugar a la suspensión inmediata del servicio por el concesionario. En esa oportunidad salvaron el voto [...] quienes consideraron, entre otras, que la limitación que imponía la norma a la libertad de expresión era desproporcionada con respecto a la eficiencia de la misma.

64 Por ejemplo, (i) en la Sentencia C-010 de 2000 [...] la Corte declaró la exequibilidad de una norma en la que se dispone que “si no fuere posible identificar al autor de los conceptos, declaraciones o comentarios emitidos [en los programas informativos o periodísticos], o si dicho autor no puede responder por los perjuicios civiles y las multas impuestas por la autoridad competente, la responsabilidad y sus efectos recaerán exclusivamente sobre el director del programa” [...] presentaron sendos salvamentos parciales de voto [...] [y aclaración de voto]; (ii) en la Sentencia C-329 de 2000 [...] ya mencionada en este fallo, la Corte declaró la exequibilidad del artículo del artículo 50 del Decreto 1900 de 1990, según el cual: “Cualquier red de telecomunicaciones que opere sin autorización previa será considerada como clandestina y el Ministerio de Comunicaciones y las autoridades militares y de policía procederán a suspenderla y a decomisar los equipos, sin perjuicio de las sanciones de orden administrativo o penal a que hubiere lugar, conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes”. Se afirma allí que “es errónea la apreciación del demandante cuando considera que la norma cuestionada vulnera el principio mencionado y la presunción de inocencia y que consagra un tipo de responsabilidad objetiva, pues la norma en esencia lo que hace es considerar como sujeto de la infracción al titular de la concesión, permiso o autorización, cuando se compruebe dentro del debido proceso administrativo su participación, por acción u omisión, en la comisión de la respectiva infracción”. No obstante, la sanción consiste en operar cualquier red de telecomunicaciones sin autorización previa.

65 Sentencia C-616 de 2002.

66 Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo, volumen II. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2001, segunda edición, pág. 397.

67 Sentencia C-616 de 2002.

68 Sentencia T-270 de 2004.

69 Ver sentencias C-599 de 1992 y C-690 de 1996.

70 Ver sentencia C-374 de 2002.

71 Consultar las sentencias C-690 de 1996 y C-506 de 2002.

73 Este criterio jurisprudencial se encuentra fijado en Sentencias como la C-530 de 2003 y la sentencia C-980 de 2010.

74 Ver sentencia C-530 de 2003, reiterado en la sentencia C-980 de 2010.

75 Ver Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

76 Ver Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

77 Esta misma interpretación sistemática la realizó la Corte en la Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, para aclarar el sentido y alcance del contenido normativo del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010.

78 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

79 Definición tomada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

80 Definición tomada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

81 Ver Sentencias C-350 de 2003 y C-890 de 2010.

82 Ver Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.