

Sentencia C-1408/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No señalamiento de normas constitucionales infringidas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Informalidad y requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Números de artículos constitucionales infringidos

PODER DE POLICIA-Límites a libertades

ESPACIO PUBLICO-Protección

ZONAS DE USO PUBLICO-Retiro de vehículos

LIBERTAD DE CIRCULACION-Retiro de vehículos estacionados en zona prohibida

ESPACIO PUBLICO-Retiro de vehículos estacionados en zona prohibida

ESPACIO PUBLICO-Uso indebido/PROPIEDAD PRIVADA-Abuso

AUTORIDAD DE TRANSITO-Costos de parqueadero por retiro de vehículos

ZONAS DE USO PUBLICO-Costos de parqueaderos por retiro de vehículos

Referencia: expediente D-2937

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1, numeral 186, del Decreto-Ley 1809 de 1990, que modificó el 231 del Código Nacional de Tránsito Terrestre

Actor: Gustavo Ballén

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Gustavo Ballén contra el artículo 231 del Decreto Ley 1344 de 1970.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

“DECRETO LEY 1809 DE 1990

(agosto 6)

Por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto-Ley 1344 del 4 de agosto de 1970)

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 53 del 30 de octubre de 1989,

DECRETA:

Artículo 1. Introdúcense las siguientes reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto-Ley 1344 del 4 de agosto de 1970):

(...)

186. El artículo 231 del Decreto-Ley 1344 de 1970, quedará así:

Artículo 231.- La autoridad de tránsito podrá retirar con grúa o cualquier otro medio idóneo, los vehículos que se encuentren estacionados en zonas prohibidas o abandonados en la vía pública o zonas de uso público. Los vehículos serán conducidos a patios oficiales o parqueaderos autorizados y los costos correrán a cargo del conductor o propietario del vehículo, además de la sanción pertinente”.

II. LA DEMANDA

El actor pide que, al adelantar el examen de constitucionalidad objeto de la presente demanda, la Corte tenga en cuenta los mismos argumentos y razones jurídicas en que se fundamentó la sentencia mediante la cual se declaró inexecutable la facultad de algunos funcionarios de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN para retener mercancías a los colombianos que no aportaran la correspondiente factura del almacén, pues según el demandante la Corte consideró que dichos funcionarios carecían de autorización constitucional para obrar, dado el carácter administrativo y no judicial de sus actuaciones.

A juicio del impugnante, quienes se encargan de recoger los carros que ocupan indebidamente el espacio público, lo hacen sin contar con la respectiva orden judicial, toda vez que se trata de empleados administrativos que carecen de la competencia asignada por ley para adelantar dicha labor.

De igual manera censura el hecho de que sea un inspector de tránsito quien resuelve la situación jurídica del vehículo retenido cuando es llevado a los patios, toda vez que carece de la correspondiente autorización para ello, dado el carácter administrativo de su investidura. Esta -a su juicio- debería ser judicial para el indicado efecto.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, defiende la constitucionalidad del precepto acusado y solicita a la Corte declararse inhibida para resolver de fondo por existir inepta demanda.

En primer término, considera el interviniente que en el libelo presentado por el demandante no se hizo alusión a las normas constitucionales que se consideran infringidas por la disposición acusada, como tampoco las razones por las cuales dichos textos se estiman vulnerados, motivo por el cual solicita la inhibición para fallar de fondo el asunto sometido a control constitucional.

En segundo lugar, expresa que no es procedente -como lo solicita el actor-, efectuar una aplicación analógica de la demanda que formula respecto de los argumentos expuestos al estudiarse la actividad de la DIAN, toda vez que los supuestos jurídicos en que se fundamentó dicho fallo resultan sustancialmente diferentes a los que en el presente caso esgrime el accionante.

De otro lado, solicita el representante del Ministerio de Justicia que, si la Corte no se inhibe, la disposición enjuiciada sea declarada constitucional, teniendo en cuenta que los objetivos del Código Nacional de Tránsito consultan las responsabilidades que la Constitución le ha asignado a la administración pública para garantizar la convivencia y el orden social.

Dice que el artículo 231 del Decreto Ley 1344 de 1970, al facultar a las autoridades de tránsito para aprehender los vehículos que se encuentren estacionados en zonas prohibidas, abandonados en la vía pública o en zonas de uso público, no está contemplando el decomiso permanente, ni la extinción del dominio del bien, ya que ésta sólo puede ser declarada por la autoridad judicial competente.

Finalmente manifiesta el interviniente que la sanción que consigna la norma acusada tiene una finalidad social, ya que se trata de proteger la integridad del espacio público y su destino es el de atender necesidades del orden comunitario, el cual prevalece sobre el interés particular según lo dispuesto por la Carta Política.

Por su parte, la ciudadana María Isaura Hurtado Ramírez, en representación del Ministerio de Transporte, expresa ante la Corte que, en su concepto, la norma debe ser declarada constitucional.

Afirma que el espíritu del artículo 231 demandado es el de garantizar la libertad de locomoción de los peatones, mediante la participación efectiva que realicen las autoridades administrativas de tránsito, con el fin de salvaguardar la seguridad, mantener el orden y propender a la integridad física de los transeuntes.

Por último, sostiene la interviniente que es muy diferente la situación planteada por la disposición acusada respecto de la norma declarada inexecutable que se refería a las facultades de la DIAN, toda vez que la actuación de las autoridades de tránsito se limita a conducir mas no a retener el vehículo inmovilizado, a efectos de trasladarlo a los patios oficiales o a los parqueaderos autorizados, con el objetivo de facilitar el desplazamiento de otros vehículos y de los peatones, realizando uno de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, como lo es el de la libre circulación por el territorio nacional.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del

artículo 231 del Decreto Ley 1344 de 1970 (Código Nacional de Tránsito).

Manifiesta que, lejos de tratarse de una sanción impuesta al propietario del vehículo que se encuentra en alguna de las situaciones descritas por la norma demandada, la disposición contempla una medida de carácter preventivo y temporal con el fin de evitar que tales vehículos obstruyan la vía pública, motivo por el cual, a juicio del Procurador, dicha determinación no amerita previa orden judicial.

Manifiesta el Procurador General de la Nación que se trata de una autorización legal para tomar una medida de carácter policivo preventivo en desarrollo de lo previsto en el artículo 1 del Código Nacional de Tránsito, según el cual el objetivo de dicho ordenamiento legal consiste en regular la circulación de personas, animales y vehículos por las vías públicas y por las privadas que estén abiertas al público.

Así mismo, afirma que la disposición demandada desarrolla el artículo 82 de la Constitución Política, según el cual es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Advierte el Jefe del Ministerio Público que el contenido del artículo 231 del Decreto Ley 1344 de 1970 no debe confundirse con el decomiso de los vehículos, toda vez que según lo dispuesto por el artículo 232 *Ibíd*em se debe poner fin a la retención de dichos vehículos, una vez hayan cesado las circunstancias que la motivaron, esto es, la infracción consistente en el estacionamiento en zona prohibida, vía pública o zona de uso público.

Recalca que tampoco se trata de un decomiso como medida cautelar que pretenda garantizar el cumplimiento de la multa, ya que la norma no condiciona la devolución del vehículo al pago de la pena o de los costos de parqueadero, sino que basta con que cesen los motivos que dieron lugar a la retención para proceder a la devolución.

Finalmente el Procurador expresa que son totalmente diferentes los supuestos de hecho en que se fundamentó la Sentencia C-674 de 1999 al declarar inexecutable el artículo 77 de la Ley 488 de 1998, toda vez que en dicha ocasión se consideró que la sanción de decomiso impuesta en la norma equivalía materialmente a una extinción de dominio, lo que suponía la violación del artículo 34 de la Constitución Política.

En conclusión, señala que en la norma demandada no se contempla decomiso permanente alguno ni mucho menos extinción de dominio del vehículo aprehendido, medidas que competen exclusivamente a las autoridades judiciales.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Primacía del derecho sustancial en el trámite de la acción de inconstitucionalidad. La exigencia legal de que el demandante indique las normas constitucionales que estima violadas no significa que deba precisar con exactitud el número que las distingue en la codificación. Basta que el juez de constitucionalidad, con la referencia hecha en la demanda, pueda inferir cuál es el precepto superior que se considera quebrantado

En primer término, debe señalarse que en el presente asunto resulta pertinente proferir fallo de mérito aunque el actor no haya señalado expresamente cuál es la disposición

constitucional que considera vulnerada, toda vez que, como se advirtió en el auto admisorio de la demanda, de la simple lectura del libelo se infiere que, para el demandante, la norma acusada viola el artículo 28 de la Carta, en cuanto según él, el artículo impugnado atribuye a autoridades de carácter administrativo la posibilidad de aprehender un bien y de definir su situación jurídica, lo que, en su sentir, es de competencia exclusiva de las autoridades judiciales.

Además, considera el demandante que en este caso la Corte debe aplicar los mismos criterios de evaluación constitucional que recientemente sirvieron para declarar la inexecutable de las normas que le atribuían a la DIAN una facultad de decomisar mercancías, y que según el demandante, es similar a la que contempla la disposición acusada.

Sobre demandas como la presentada en esta ocasión debe la Corte formular algunas precisiones.

No obstante la informalidad inherente a la acción de inconstitucionalidad, que se reconoce por la Carta a todo ciudadano por el hecho de serlo, sin referencia a su grado de preparación o de cultura ni a su formación en Derecho, el juez de constitucionalidad debe contar con unos datos mínimos, suministrados por quien presenta la demanda, con el fin de encuadrar el objeto de su actividad y de definir su propia competencia, delimitando la materia a la cual habrá de contraerse el fallo.

“Artículo 2. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.
4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

La Corte, en reciente Fallo, manifestó al respecto:

“En efecto, es doctrina de la Corte la de que, pese al carácter informal de la acción pública de inconstitucionalidad, que surge a la vez del derecho político, en cabeza de todo ciudadano, y del interés colectivo en la preservación del ordenamiento jurídico y de su estatuto básico, los jueces a quienes se encomienda la delicada función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta no pueden cumplir su tarea si no se les indica, al menos en sencillo esbozo, las razones en que se funda el ciudadano para pedir que una norma sea declarada contraria a los preceptos fundamentales. No es cosa baladí poner en tela de juicio una regla de Derecho, cuya vigencia no debería verse interrumpida por determinación del organismo jurisdiccional competente, a menos que ante él se perfile un razonamiento mínimo

orientado a demostrar su incompatibilidad con postulados o mandatos del Constituyente.

Desde ese punto de vista, la sola inconformidad de un ciudadano con la disposición que se ha puesto en vigencia, o las razones de inconveniencia que esgrima -que pueden ser válidas y, en todo caso, son respetables desde el punto de vista de la libertad de expresión-, no son suficientes para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad, que requieren un elemental soporte argumentativo expresado ante el juez para que se inicie, tramite y decida con fuerza de cosa juzgada y de modo definitivo si el precepto acusado se aparta de la Constitución Política.

Si a primera vista el Sustanciador observa, al momento de resolver acerca de la admisión de la demanda, que ésta carece de todo motivo en que pueda basarse el actor para pedir su inexecutable, ha de rechazarla, o inadmitirla -ordenando al demandante que corrija su libelo-. Pero, en virtud de la prevalencia del Derecho sustancial y para preservar el derecho político del ciudadano, si tal apreciación inicial no arroja la clara e incontrovertible conclusión de la ineptitud de la demanda, será la Sala Plena de la Corte la que, al dictar sentencia, establezca sus alcances y su idoneidad, como en el presente caso ocurre". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Se reitera ahora lo dicho, si bien resulta necesario advertir que, cuando el precepto legal impone al actor indicar las normas constitucionales que estima infringidas y el concepto de la violación, no está exigiendo que absolutamente siempre sean señalados de manera precisa los números de los artículos correspondientes en la codificación constitucional. Bien puede ocurrir que el demandante los enuncie equivocadamente o que aluda a ellos sin ubicar las cifras que los distinguen con exactitud, y no por ello desatiende la exigencia legal ni da lugar a la inadmisión o al rechazo de la demanda, siempre que exista suficiente claridad para la Corte acerca del principio o mandato constitucional al que se hace referencia.

Así, si alguien considera que cierta disposición legal atenta contra el derecho a la vida garantizado en la Constitución, no es indispensable que mencione el artículo 11 de la misma; y si el postulado que pretende hacer valer es el de la igualdad, la admisión de la demanda y la decisión de mérito por parte de esta Corte no pueden depender de la precisión con la cual se indique como desconocido el artículo 13; y si se trata del derecho al libre desarrollo de la personalidad, no es indispensable mencionar el número 16 dentro del articulado.

En fin, aunque no acontece lo mismo con todas las normas constitucionales, si el juez constitucional la sabe ubicar con la sola lectura de la demanda, carece de toda utilidad procesal que la inadmita para inquirir el número exacto del precepto que el actor considera vulnerado. Ello sería incompatible con el principio de prevalencia del Derecho sustancial, que, de conformidad con el artículo 228 de la Carta Política, se aplica a todas las actuaciones judiciales. Y distorsionaría el carácter amplio del derecho político en que consiste la acción popular de inconstitucionalidad. Por ello, no cabe la inhibición en el presente caso.

2. Constitucionalidad de la norma. Alcance y sentido de la medida que pueden adoptar las autoridades de tránsito. No violación del artículo 28 de la Carta. Diferencia entre el decomiso y el traslado temporal a los patios. La autoridad no puede retener el vehículo trasladado, condicionando su devolución al pago de la pena o los costos. Proporcionalidad de éstos

Ahora bien, estima esta Corporación que la norma impugnada no viola ningún precepto constitucional. En efecto, el artículo 231 del Código Nacional de Tránsito ha de entenderse simplemente como un desarrollo del poder de policía, cuyo fin primordial consiste en garantizar el orden público y la efectividad de los derechos y deberes de los integrantes de la colectividad (artículo 2 C.P.), tarea que debe cumplirse conforme a los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 ibidem).

En desarrollo de las atribuciones que comporta el poder de policía resulta natural, y diríase que inherente a su función, que al aplicar las normas que lo estructuran se establezcan límites o restricciones a las libertades, desde luego sin llegar a anularlas o a hacerlas nugatorias. Ese poder -por supuesto- debe ser ejercido dentro de los precisos marcos de la Constitución y la ley.

La medida contemplada en la norma bajo estudio tiende a proteger, de manera específica, el espacio público y su destinación al uso común, y además propende a que en su cotidiana utilización prevalezca siempre el interés general sobre el particular (artículo 82 C.P.).

El ejercicio de los derechos implica deberes y cargas, como lo preceptúa el artículo 95 de la Constitución, y puesto que no se trata de prerrogativas absolutas, se encuentra sujeto a la acción y vigilancia de las autoridades en los términos de la ley.

Por otra parte, la referida disposición legal también pretende garantizar la libertad de locomoción (artículo 24 C.P), así como la vida y la integridad de las personas que transitan por las vías públicas o las zonas de uso común.

Además, debe tenerse en cuenta que el retiro por parte de las autoridades de tránsito de los vehículos que se encuentran estacionados en zonas prohibidas, o abandonados en la vía pública o en zonas de uso público, no es en forma alguna una medida que tenga que ser adoptada por los jueces de la República, toda vez que, como ya se indicó, se trata de un acto de carácter preventivo respecto de una situación que requiere una acción inmediata por parte de las autoridades encargadas de velar por la seguridad de todos y por el normal desenvolvimiento de las actividades en el área territorial de su jurisdicción.

De otro lado, como bien lo señalaron tanto el Ministerio Público como los intervinientes en el presente proceso, la medida en comento no puede asimilarse a la figura de la extinción de dominio ni al decomiso definitivo de bienes, pues únicamente se trata de la aprehensión de un vehículo de manera temporal y con el único objetivo de permitir la libre circulación de personas. Debe recordarse además, dentro del criterio expuesto, que la propiedad no es un derecho absoluto (artículo 58 C. P.) y que su uso no debe afectar los derechos ajenos ni el bien común.

Esta Corte no considera que la disposición objeto de juicio desconozca los preceptos del artículo 28 constitucional, ya que dicha norma se refiere a medidas que pueden afectar la libertad personal, y que, en cuanto tales, deben ser adoptadas solamente por las autoridades judiciales competentes. En el presente evento, no está de por medio ese derecho fundamental, sino que se trata de una decisión de aplicación inmediata que comporta una medida preventiva y correctiva respecto del uso indebido de la propiedad, con el fin de permitir la circulación de personas y cosas (actos a los que se refiere el artículo 1 del Código

Contencioso Administrativo y respecto de los cuales, dada su naturaleza, no se aplican las reglas de dicho estatuto). Así pues, como se trata de una medida de carácter policivo que supone una acción inmediata, y puesto que no se está disponiendo de la libertad de la persona ni se está afectando la inviolabilidad de su domicilio, resulta viable que tal facultad haya sido atribuida a autoridades administrativas.

Además, el artículo demandado no prevé el supuesto jurídico descrito por el actor, según el cual las autoridades de tránsito definen la situación jurídica del bien retenido. Dicha disposición sólo se refiere al deber de ellas, consistente en retirar los vehículos de los lugares antes indicados y a su conducción a los patios oficiales o estacionamientos autorizados. Esa norma también establece que los costos deben correr a cargo del conductor o propietario del vehículo, aparte de la sanción correspondiente por haber infringido las normas de tránsito.

Las indicadas previsiones son razonables, pues todas ellas resultan ser idóneas para proteger los valores y derechos constitucionales que pueden resultar afectados por el indebido uso del espacio público y por el abuso de la propiedad privada.

En este orden de ideas, por no encontrarse ningún vicio de inconstitucionalidad, se declarará la exequibilidad de la disposición acusada.

Ahora bien, la Corte condicionará la exequibilidad en varios sentidos:

-Como bien lo dice el Procurador General, no se puede inferir de la norma enjuiciada ni corresponde al alcance que aquí se ha definido en relación con ella que las autoridades de tránsito puedan retener los vehículos trasladados, condicionando su devolución al pago de la multa impuesta o de los costos causados por transporte y parqueo. Otros mecanismos de cobro existen en el ordenamiento. Y -como queda dicho- no se puede dar a la medida el alcance de un decomiso. Para que las autoridades tuvieran el derecho de retención se requeriría norma expresa, toda vez que ellas solamente pueden hacer lo que les está expresamente permitido (arts. 6 y 122 C.P.).

-Los costos ocasionados por el traslado del vehículo y por la utilización del estacionamiento o parqueadero no pueden ser fijados ni cobrados arbitrariamente por las autoridades de tránsito y menos todavía por los particulares que presten el servicio de grúa o que faciliten las instalaciones del lugar en que habrá de permanecer el vehículo hasta su reclamo por el propietario. Dichos costos son únicamente los que normalmente se cobran en el mercado por esos servicios. De lo contrario se vulnera el principio constitucional de la igualdad (art. 13 C.P.) puesto que a situaciones idénticas (el uso de grúa o parqueadero en estos casos, por comparación con los eventos en que cualquier persona los utiliza) se estaría dando un trato diferente y, además, se asaltaría la buena fe de las personas (art. 83 C.P.) y se produciría un enriquecimiento injustificado de quien presta los servicios o de la autoridad que efectúa el cobro, a costa del usuario.

-Las autoridades de tránsito se hacen responsables, pecuniaria y disciplinariamente, por los eventuales daños que se causen a los vehículos trasladados.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Únicamente en los términos y bajo las condiciones previstas en esta providencia, declarar EXEQUIBLE el artículo 231 del Código Nacional de Tránsito, tal como fue modificado por el artículo 1, numeral 186, del Decreto 1809 de 1990.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado