



Sentencia 530 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA C-530/03

Referencia: expedientes D-4386 y D-4396 (Acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4º inciso 1º, 129 inciso 1º parte final y párrafo 2º, 130, 131 (parcial), 133 aparte final, 135 inciso 3º, 136 (parcial), y 137 de la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones".

Demandantes: Arabella Hernández de Campillo y Carlos Enrique Campillo Parra.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D. C., tres (03) de julio de dos mil tres (2003).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Arabella Hernández de Campillo (expediente D-4386) y Carlos Enrique Campillo Parra (expediente D-4396) solicitan ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 4, 129 (parciales), 130 (total), 131, 133, 135, 136 (parciales) y 137 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones".

La Sala Plena de la Corte Constitucional, por decisión del tres (03) de diciembre de 2002 resolvió acumular los expedientes D-4396 y D-4386 para ser decididos conjuntamente de conformidad con lo previsto en el artículo 5 del Decreto 2067 de 1991.

Intervinieron en el proceso el ciudadano Oscar David Gómez Pineda, representante del Ministerio de Transporte; la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho y la ciudadana Nancy González Camacho, apoderada del Ministerio del Interior. El Procurador General de la Nación rindió el concepto No. 3149 recibido el 18 de febrero de 2003.

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

II. LOS TEXTOS ACUSADOS¹, LAS DEMANDAS, LAS INTERVENCIONES Y EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Con el fin de dar mayor claridad a la exposición de los cargos y de las distintas intervenciones, la Corte procederá a transcribir los artículos acusados de la Ley 769 de 2002, reagrupados temáticamente, seguidos de los cargos de las demandas, las intervenciones y las consideraciones de la Vista Fiscal. Cuando la acusación contra estas disposiciones sea parcial, la Corte subrayará el aparte demandado.

1. El debido proceso en los asuntos de tránsito

1.1 Uso de tecnología, imposición de comparendo a conductores y propietarios

1.1.1. Normas acusadas

"Artículo 129.- De los informes de tránsito. Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación, en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo.

(...)

Parágrafo 2º. Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.

Artículo 137.- Información. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o

del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código.

(...)"

1.1.2. La demanda

El ciudadano Carlos Enrique Campillo Parra manifiesta que el artículo 137 y el artículo 129 en su parte final, al igual que el párrafo 2 del mismo, vulneran el artículo 29 fundamental. Así, alega que la presunción de inocencia y el principio de favorabilidad son quebrantados al trasladar la responsabilidad por la comisión de la infracción al propietario registrado del vehículo cuando el verdadero infractor no pueda ser identificado. Esta norma descarga al Estado de su deber de desplegar los medios necesarios a efectos de identificar y procesar al verdadero infractor. En cuanto al párrafo 2°, estima que los medios electrónicos por los cuales se pueden grabar y registrar las infracciones cometidas, no pueden servir como medios de prueba, ya que éstos pueden ser alterados y reeditados. Así mismo considera que estos medios constituyen una violación al derecho de contradicción porque no permiten que el conductor que cometió la infracción pueda controvertir el informe de la autoridad de tránsito en el momento.

1.1.3. Intervenciones oficiales

El apoderado del Ministerio de Transporte considera que estos artículos no vulneran el artículo 29 de la Carta, ya que el procedimiento establecido cuenta con unas formas propias que permiten al contraventor la garantía constitucional del debido proceso y del derecho de defensa, entre las cuales está la posibilidad de controvertir las pruebas en las audiencias y atacar la decisión mediante los recursos procedentes en la vía gubernativa. En lo que toca a las grabaciones, aclara que son controvertibles y enfatiza que estas herramientas son importantes para controlar el tránsito en grandes ciudades. Por último manifiesta que se da una presunción legal en el artículo 129, la cual está orientada a declarar que el conductor de un vehículo identificado es su propietario, y de no ser así podrá disponer de los derechos de contradicción y defensa para desvirtuar la acusación.

La representante del Ministerio de Justicia y del Derecho, expresa que la ley garantiza el debido proceso en los casos en que se imponga una contravención de tránsito y la actuación que se debe cumplir en caso de un comparendo, toda vez que el infractor siempre cuenta con los derechos de defensa y contradicción.

1.1.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público solicita que la Corte declare la exequibilidad del artículo 129, y que se declare la inexecutable de la expresión "*o del conductor*", contenida en el inciso primero del artículo 137. La Procuraduría aclara que los artículos 129 y 137 demandados no vulneran el derecho de defensa, por cuanto el sancionado en cumplimiento de la orden de comparendo puede informar si conducía o no su vehículo, para de esta forma probar su inocencia con respecto a la infracción. De igual manera el artículo 137 establece que los conductores de transporte público pueden desvirtuar los cargos y solicitar pruebas 6 días después del recibo del comparendo. Sin embargo la expresión "*o del conductor*" contenida en el inciso 1° del artículo 137 de la Ley demandada es inexecutable, toda vez que si se ha identificado el conductor no tiene por qué requerirse a responder al propietario del vehículo, salvo las dos condiciones del artículo en cuestión que establecen que si no se presenta el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a cargo del propietario del vehículo.

La Vista Fiscal considera que las ayudas tecnológicas que sirven para elaborar un comparendo, no impiden el derecho de defensa del presunto infractor, ya que el comparendo no es una declaración de responsabilidad, sino una notificación en donde una vez el presunto infractor se presente a rendir descargos, se practicarán pruebas que determinarán si es responsable o no de la contravención.

1.2. Gradualidad de las sanciones e indeterminación de conductas

1.2.1. Normas acusadas

"Artículo 130.- Gradualidad. Las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción. Para este efecto se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas. En caso de fuga se duplicará la multa.

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

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

No transitar por la derecha de la vía.

Agarrarse de otro vehículo en circulación.

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

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

No respetar las señales de tránsito.

Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos

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

Transitar por zonas prohibidas.

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

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

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

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

Conducir un vehículo sin llevar consigo la licencia de conducción.

Conducir un vehículo con la licencia de conducción vencida.

Conducir un vehículo:

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

Con placas adulteradas.

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

Con placas falsas.

En estos casos los vehículos serán inmovilizados:

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

No pagar el peaje en los sitios establecidos.

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

Conducir un vehículo con vidrios polarizados, entintados u oscurecidos, sin portar el permiso respectivo.

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

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

No respetar las formaciones de tropas, la marcha de desfiles, procesiones, entierros, filas estudiantiles y las manifestaciones públicas y actividades deportivas, debidamente autorizadas por las autoridades de tránsito.

Remolcar otro vehículo violando lo dispuesto por este código.

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

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

Abandonar un vehículo de servicio público con pasajeros.

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

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

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

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

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

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

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

Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.

Bloquear una calzada o intersección con un vehículo.

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

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

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

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

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

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

Conducir un vehículo con una o varias puertas abiertas.

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

Proveer de combustible un vehículo automotor con el motor encendido.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida.

No atender una señal de ceda el paso.

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

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

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

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

No realizar la revisión técnico - mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico - mecánicas o de emisión de gases, aun cuando porte los certificados correspondientes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No permitir el paso de los vehículos de emergencia.

Conducir un vehículo para transporte escolar con exceso de velocidad.

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

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

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

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

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

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

Además el vehículo será inmovilizado."

1.2.2. La demanda

La ciudadana Arabella Hernández de Campillo considera que el aparte 8º del literal D puede ser objeto de varias interpretaciones, lo cual vulnera el debido proceso, toda vez que no se define el hecho claramente, pudiendo la autoridad de tránsito cometer arbitrariedades. Así mismo estima que el fragmento vulnera el artículo 122 de la Constitución Política, porque contradice los principios de la función administrativa y los del derecho administrativo al permitir a las autoridades de tránsito sancionar esa conducta de manera general, ya que no existe una función específicamente detallada en la autoridad para evitar que se den equívocos en la aplicación de la ley.

Por su parte, el ciudadano Carlos Enrique Campillo Parra considera que los apartes acusados de los artículos 130 y 131, violan los artículos 29 y 122 de la Constitución, por cuanto las normas permiten que las autoridades de tránsito sancionen en unos casos de acuerdo a la gravedad de la infracción y en otros, tal como lo describe el artículo 131, con multas liquidadas en salarios mínimos legales diarios vigentes. Para el ciudadano ello lleva a la inseguridad jurídica, porque las autoridades de tránsito no pueden establecer el grado de peligro en que se encuentran las personas o conductores, sino que se limitan a fijar la multa establecida de acuerdo a la Ley. Los ciudadanos anotan que la ley debe buscar que las autoridades sancionen razonablemente, en proporción a la violación, para lo cual deben tener en cuenta el principio de favorabilidad y aplicar el artículo 130 que establece la gradualidad como criterio para fijar las sanciones.

1.2.3. Intervenciones oficiales

El representante del Ministerio de Transporte considera que el artículo 131 de la Ley 769 no es contrario al debido proceso porque las maniobras son imposibles de reglarse en detalle, quedando por lo tanto la autoridad de tránsito necesariamente obligada a salvaguardar la integridad de los ciudadanos que se encuentran en riesgo. Así mismo en relación con el artículo 130 de la Ley 769 de 2002 no encuentra vulneración al artículo 29 de la Carta, ya que el procedimiento establecido cuenta con unas formas propias que permiten al contraventor la garantía constitucional del debido proceso y del derecho de defensa, entre las cuales está la posibilidad de controvertir las pruebas en las audiencias y atacar la decisión mediante los recursos procedentes en la vía gubernativa.

La apoderada del Ministerio de Justicia estima que el artículo 131 literal D del Código Nacional de Tránsito, no vulnera el debido proceso ya que conducir realizando maniobras altamente peligrosas es una conducta amplia o de tipo abierto que permite analizar situaciones similares. No puede ser considerada como una norma vaga e imprecisa que se preste para arbitrariedades por parte de las autoridades de tránsito. Igualmente expresa que la ley garantiza el debido proceso en los casos en que se imponga una contravención de tránsito, toda vez que el infractor siempre cuenta con los derechos de defensa y contradicción.

La representante del Ministerio del Interior se refirió a la supuesta violación de los artículos 29 y 122 de la Constitución, por parte del literal D del artículo 131 de la Ley demandada, para considerar que ésta es una circunstancia que exige de las autoridades de tránsito un conocimiento calificado que le permita establecer las sanciones de manera razonable y proporcionada, por lo cual la norma no vulnera el debido proceso.

1.2.4. Concepto del Procurador General de la Nación

Para el Ministerio Público los artículos 130 y 131 de la Ley 769 de 2002 no violan el debido proceso, por cuanto el artículo 130 no consagra ninguna sanción, sino los criterios para graduar la multa conforme al artículo 131, por lo que considera que debe existir una escala de sanciones acorde con la gravedad de las conductas de los infractores con respecto a los peatones y conductores.

La Procuraduría estima que el artículo 131 en su literal D es inexecutable, ya que vulnera el principio de legalidad establecido en el artículo 29 superior, al no definir la conducta de manera precisa y concreta. En su opinión esto lleva a la autoridad de tránsito a valorar subjetivamente la conducta y sanción a imponer. La Vista Fiscal cita las sentencias C-597 de 1996 y C-1161 de 2000 en las que la Corte especifica que las normas deben estar preestablecidas en la ley con fundamento legal constitucional para que exista certidumbre normativa en la sanción a imponer.

2. El derecho a la igualdad entre conductores de vehículos particulares y de transporte público en los procesos por infracciones de tránsito

2.1. Normas acusadas

"Artículo 135.- Procedimiento. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

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

(...)

Artículo 136.- Reducción de la sanción. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá cancelar el cien por cien (100%) del valor de la multa dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la orden de comparendo, sin necesidad de otra actuación administrativa. O podrá igualmente cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa al organismo de tránsito y un veinticinco por ciento (25%) al centro integral de atención al cual estará obligado a ir para tomar un curso en la escuela que allí funciona sobre las normas de tránsito. Pero si, por el contrario, la rechaza, el inculpado deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública

para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la autoridad de tránsito dentro de los diez (10) días siguientes seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

(...)"

2.2. La demanda

La ciudadana Arabella Hernández argumenta que los artículos 135 inciso 3° y 136 inciso 1° violan el debido proceso por tratar de forma desigual a los conductores de vehículos particulares y a los conductores de transporte público. Así, a los primeros les es doblada la multa si cometen una infracción y no comparecen dentro de los tres días siguientes sin justa causa comprobada, y a los segundos les siguen el proceso fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados. Para la ciudadana, existen otros mecanismos legales idóneos para continuar el proceso, como el nombramiento de defensores de oficio o curadores *ad-litem*. De igual forma estima que existen procedimientos para aquellas personas viajeras que deben volver al lugar de los hechos donde cometieron la infracción, como son las comisiones, a efectos de evitarle gastos al infractor.

2.3. Intervenciones oficiales

El representante del Ministerio de Transporte considera que los artículos 135 y 136 demandados no vulneran el artículo 29 de la Carta, ya que el procedimiento establecido cuenta con unas formas propias que permiten al contraventor la garantía constitucional del debido proceso y del derecho de defensa, entre las cuales está la posibilidad de controvertir las pruebas en las audiencias y atacar la decisión mediante los recursos procedentes en la vía gubernativa.

Por su parte, la apoderada del Ministerio de Justicia argumenta que los artículos 135 inciso 3° y 136 inciso 1° del Código Nacional de Tránsito garantizan el debido proceso en los casos que se imponga una contravención de tránsito, toda vez que el infractor siempre cuenta con los derechos de defensa y contradicción.

La representante del Ministerio del Interior estima que los artículos 135 y 136 no son violatorios del debido proceso, pues las normas parten del supuesto de probarse la justa causa para no aplicar la sanción, asegurando de esta manera el derecho fundamental.

2.4. Concepto del Procurador General de la Nación

Sobre la consideración que la demanda hace del artículo 135, el Ministerio Público estima que no es fundamentada ya que no existe violación al principio de igualdad y al debido proceso, porque además de las consecuencias pecuniarias que sobrevienen a la renuencia del infractor para comparecer, surge la obligación de presentarse ante la autoridad dentro de los diez días siguientes para participar de la actuación administrativa y poder justificar su inasistencia. En cuanto a los mecanismos alternativos de defensa ante la autoridad de tránsito que alega el demandante, el Procurador considera que la notificación que se hace al infractor al momento de los hechos es personal, por lo que resulta innecesario acudir a otros mecanismos para hacer cumplir la carga impuesta. Con todo, aclara que el infractor puede otorgar poder a un abogado para que lo represente durante la actuación cuando no pueda ejercer su propia defensa, por tal motivo no se vulnera el debido proceso.

3. La imposición de arresto por parte de autoridades de tránsito ante la inasistencia de peatones y ciclistas infractores a un curso educativo

3.1. Norma acusada

"Artículo 133.- Capacitación. Los peatones y ciclistas que no cumplan con las disposiciones de este código, serán amonestados por la autoridad de tránsito competente y deberán asistir a un curso formativo dictado por las autoridades de tránsito. La inasistencia al curso será sancionada con arresto de uno (1) a seis (6) días."

3.2. La demanda

El ciudadano Carlos Campillo considera que el artículo 133 inciso 2° del Código Nacional de Tránsito es contrario al artículo 28 constitucional, ya que el arresto de las personas que no asistan al curso formativo desborda los límites de las autoridades administrativas. Esta competencia está en cabeza de las autoridades judiciales.

3.3. Intervenciones oficiales

Sobre este punto, las intervenciones oficiales no se pronunciaron.

3.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público, considera que sólo en dos eventos es posible la privación de la libertad de las personas por autoridades administrativas: la aprehensión preventiva administrativa (inciso 2 del artículo 28 de la Constitución) y la privación de la libertad en casos de flagrancia (art. 32 C.P.). Por tanto el artículo 133 es inexecutable ya que existe reserva judicial para efectuar el arresto, lo que conlleva a que la Constitución no permita el arresto por parte de entidades administrativas, y menos por la autoridad de tránsito, como lo prevé el artículo 133 demandado.

4. La posibilidad de que el Congreso le otorgue competencia al Gobierno para reglamentar la formación técnica, tecnológica o profesional para ser autoridad de tránsito

4.1. Norma acusada

"Artículo 4º.- Acreditación de formación-programas de seguridad. Los directores de los organismos de tránsito deberán acreditar formación profesional o experiencia de dos (2) años o en su defecto estudios de diplomado o postgrado en la materia. El Gobierno Nacional reglamentará la formación técnica, tecnológica o profesional que deberá acreditarse para ser funcionario o autoridad de tránsito."

4.2. La demanda

La ciudadana Arabella Hernández expone que el artículo 4º de la Ley demandada viola el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, porque el gobierno no puede reglamentar la formación para ser funcionario o autoridad de tránsito, pues para ello debe solicitar facultades extraordinarias. En cuanto a la violación al numeral 23 del artículo 150 constitucional, que establece el ejercicio de las funciones públicas, la ciudadana considera que sólo el Congreso puede definir este asunto y por tanto el gobierno no puede reglamentar los requisitos para ser autoridad de tránsito, como lo prevé el artículo 4º acusado. Para sustentar dicha vulneración, la demandante cita la sentencia C-570 de 1997, la cual declaró inexecutable el artículo 192 de la Ley 136 de 1994, que autorizaba a los concejos municipales a fijar los requisitos y calidades para el desempeño de empleos de orden municipal. En esa oportunidad la Corte determinó que existía reserva de ley en cabeza del Congreso para establecer los requisitos exigidos para acceder a los distintos empleos públicos.

4.3. Intervenciones oficiales

El representante del Ministerio de Transporte estima que no le asiste razón a la demandante cuando afirma que el artículo 4º de la Ley demandada viola el artículo 150 numeral 10, porque esta norma encuentra sustento en el numeral 11 del artículo 189, que otorga al ejecutivo la potestad reglamentaria para garantizar el cumplimiento de las leyes.

Sostiene la representante del Ministerio de Justicia que cuando el Gobierno reglamenta la formación que deben acreditar las autoridades de tránsito, no está regulando las calidades y condiciones que deben acreditar las autoridades públicas, por cuanto éstas se encuentran establecidas en la Ley, sólo establece uno de los requisitos exigidos cual es la formación tecnológica o profesional que deben acreditar las autoridades de tránsito.

La apoderada del Ministerio del Interior manifiesta que el artículo 4º de la Ley 769 de 2002 no vulnera el artículo 150 de la Constitución, ya que la regulación sobre la formación técnica, tecnológica o profesional es objeto de estudio por parte de las autoridades respectivas la cual se materializa a través de un acto administrativo gubernamental, razón por la cual el gobierno, al ejercer la potestad reglamentaria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución, puede regular la formación de las autoridades de tránsito sin tener que recurrir al legislador.

4.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El Ministerio Público expone que la parte final del artículo 4 de la Ley 769 de 2002 viola el artículo 125 Constitucional, toda vez que corresponde al Congreso de la República legislar sobre el tema, es decir que el Gobierno Nacional no puede reglamentar los requisitos para ser autoridad de tránsito. Así mismo la Vista Fiscal considera que el Gobierno Nacional en virtud del artículo 189 numeral 11 de la Constitución, no cuenta con potestad reglamentaria puesto que es necesaria una Ley que fije las condiciones de ingreso a la función pública.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que las disposiciones acusadas hacen parte de una ley de la República.

Los asuntos bajo revisión

2.- Los demandantes cuestionan la constitucionalidad de varias normas, referidas a distintos aspectos de la regulación del tránsito, y en especial de la imposición de sanciones en este campo. Así, las demandas giran en torno a cuatro grandes temas, a saber: (i) el debido proceso y el principio de legalidad en los asuntos de tránsito (uso de tecnología, responsabilidad de conductores y propietarios, gradualidad de sanciones e indeterminación de conductas); (ii) el derecho a la igualdad entre conductores de vehículos particulares y de transporte público en los procesos por infracciones de tránsito; (iii) la imposición de arresto por parte de autoridades de tránsito ante la inasistencia de peatones y ciclistas infractores a un curso educativo; y (iv) la posibilidad de que el Congreso otorgue competencia al gobierno para reglamentar la formación técnica, tecnológica o profesional para ser autoridad de tránsito. Para abordar el estudio de estos temas, la Corte comenzará por recordar la importancia de la regulación del tránsito, así como ciertas características de la potestad sancionadora en este ámbito, para luego examinar específicamente las distintas acusaciones.

La regulación de tránsito, la potestad administrativa sancionadora y el debido proceso.

3.- El tránsito terrestre es una actividad que juega un papel trascendental en el desarrollo social y económico, y en la realización de los derechos fundamentales. A esta actividad se encuentran ligados asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (CP art. 24) y el desarrollo económico. Pero la actividad transportadora terrestre implica también riesgos importantes para las personas y las cosas. Por lo anterior, *"resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad"*², lo cual supone una regulación rigurosa del tráfico automotor.³

La importancia y el carácter riesgoso del tránsito terrestre justifican que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las personas y los bienes. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad *"frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas"*⁴. Así, el control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador.

4- La regulación del tránsito se funda en gran medida en la concesión a ciertas autoridades -las autoridades de tránsito- de la facultad de imponer sanciones a aquellos conductores que infrinjan las normas que buscan proteger la seguridad de las personas. Por ello es necesario que la Corte recuerde brevemente el ámbito constitucional de esas potestades sancionadoras de las autoridades estatales.

5.- Esta Corte se ha pronunciado sobre el alcance del debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado⁵, la cual se materializa en diversos ámbitos, en los cuales cumple diferentes finalidades de interés general. Algunas de sus expresiones son el derecho penal, el derecho disciplinario, el ejercicio del poder de policía o la intervención y control de las profesiones. Así, esta Corporación ha aceptado el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía la guarda de la Constitución, según el cual el derecho sancionador del Estado es una disciplina compleja pues recubre, como género, al menos cinco especies: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o "impeachment"⁶.

6- En el presente caso, adquiere particular relevancia, el derecho administrativo sancionador, puesto que en general la investigación y sanción de las infracciones de tránsito son atribuidas a autoridades administrativas. Este derecho administrativo sancionador es una manifestación de poder jurídico necesaria para la regulación de la vida en sociedad y para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones y realizar sus fines⁷. Aunque se ejercita a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, tiene una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas. Por ello esta Corporación ha señalado que "la potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas."⁸

A través de su ejercicio es posible realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos⁹, y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas¹⁰.

7.- Con todo, esa potestad sancionadora tiene límites, pues en múltiples oportunidades esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal - como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado. Por ejemplo, la Corte ha señalado que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se le aplican, *mutatis mutandi*¹¹, *pues las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado, por lo cual operan, con algunos matices, siempre que el Estado ejerza una función punitiva. Por ello la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP art. 29).*

8.- Lo anterior no significa que los principios del derecho penal se apliquen exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal entidad, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero operan con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal¹².

De acuerdo con lo anterior, tal y como fue estudiado por esta Corte en la sentencia C-214 de 1994, en virtud de la potestad sancionadora de la administración, el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida. De conformidad con lo expuesto anteriormente, la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal.

9.- En resumen, la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración - correctiva y disciplinaria- está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales (CP art. 6. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción. La sentencia C-827 de 2001, MP Alvaro Tafur Galvis, sintetizó esos principios que limitan la potestad sancionadora de la administración, en los siguientes términos:

"Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso - régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta¹³), de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.

Así mismo dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido".

10- Una vez precisado el marco constitucional de la regulación del tránsito y del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, entra la Corte a analizar las acusaciones específicas formuladas contra las distintas disposiciones demandadas.

Debido proceso y uso de tecnología e imposición de comparendo a conductores y propietarios de los vehículos.

11.- En primer lugar la Corte estudiará la parte final del inciso 1º del artículo 129 de la ley 769 de 2002, que se refiere a la notificación de la infracción al propietario del vehículo y a las ayudas tecnológicas como forma para recaudar pruebas de las infracciones. En el análisis de este último punto incluirá el estudio del artículo 137 (tres primeros incisos) por tratarse de un asunto similar.

Uno de los demandantes considera que es inconstitucional que la ley atribuya la responsabilidad por una infracción de tránsito al propietario del vehículo. De otro lado, alega que la elaboración de órdenes de comparendo con base en grabaciones de vídeo o equipos electrónicos impide el derecho a la defensa de los presuntos infractores. Por su parte, los intervinientes estiman que los procedimientos establecidos por la ley cuentan con diversas etapas y mecanismos que permiten al infractor ejercer sus derechos de defensa y contradicción. Para el Ministerio Público, el propietario del vehículo puede ser responsable pero sólo si se desconoce la identidad del conductor. Considera también que se ajusta a la Constitución la utilización de grabaciones de vídeo como base para elaborar comparendos.

De acuerdo con lo anterior, debe la Corte determinar si las normas efectivamente implican que la responsabilidad por infracción de tránsito puede atribuirse al propietario del vehículo directamente y en cualquier circunstancia, y si eso es así, deberá esta Corporación examinar si dicha regulación se ajusta o no al debido proceso. De otro lado, este Tribunal deberá estudiar si la elaboración de órdenes de comparendo con base en grabaciones de vídeo o equipos electrónicos impide el derecho a la defensa de los presuntos infractores y de los propietarios de los vehículos.

12.- El artículo 129 parcialmente acusado establece que la notificación de un informe por infracción de tránsito al último propietario registrado, sólo procede si no es posible identificar o notificar al conductor. El objeto de tal notificación es que sean rendidos los descargos del caso, pues de lo contrario, la sanción será impuesta al propietario del vehículo. En el proceso de identificación del vehículo y del conductor, es aceptado el uso de ayudas tecnológicas como medios de prueba. Lo dispuesto en el artículo 137 es similar.

Del texto del artículo 129 de la ley acusada no se sigue directamente la responsabilidad del propietario, pues éste será notificado de la infracción de tránsito sólo si no es posible identificar o notificar al conductor. La notificación tiene como fin asegurar su derecho a la defensa en el proceso, pues así tendrá la oportunidad de rendir sus descargos. Así, la notificación prevista en este artículo no viola el derecho al debido proceso de conductores o propietarios. Por el contrario, esa regulación busca que el propietario del vehículo se defienda en el proceso y pueda tomar las medidas pertinentes para aclarar la situación. Además, el parágrafo 1º del artículo 129 establece que las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción. Esta regla general debe ser la guía en el entendimiento del aparte acusado, pues el legislador previó distintas formas de hacer comparecer al conductor y de avisar al propietario del vehículo sobre la infracción, para que pueda desvirtuar los hechos. Lo anterior proscribió cualquier forma de responsabilidad objetiva que pudiera predicarse del propietario como pasará a demostrarse.

Aunque del texto del artículo 129 de la ley acusada no se sigue directamente la responsabilidad del propietario, pues éste será notificado de la infracción de tránsito sólo si no es posible identificar o notificar al conductor, podría pensarse que dicha notificación hace responsable automáticamente al dueño del vehículo. Pero cabe anotar que la notificación busca que el propietario del vehículo se defienda en el proceso y pueda tomar las medidas pertinentes para aclarar la situación. Con todo, esta situación no podrá presentarse a menos que las autoridades hayan intentado, por todos los medios posibles, identificar y notificar al conductor, pues lo contrario implicaría no sólo permitir que las autoridades evadan su obligación de identificar al real infractor, sino que haría responsable al propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción. Ello implicaría la aplicación de una forma de responsabilidad objetiva que, en el derecho sancionatorio está proscribida por nuestra Constitución (CP art. 29).

13- Una situación similar fue estudiada por esta Corte en la sentencia C-808 de 2002, en la cual se pronunció sobre las pruebas de ADN en los procesos de filiación, y las consecuencias de la contumacia. Manifestó en aquella oportunidad esta Corporación lo siguiente:

"(L)a renuencia de los interesados a la práctica de la prueba sólo se puede tomar como indicio en contra, pero jamás como prueba suficiente o excluyente para declarar sin más la paternidad o maternidad que se les imputa a ellos. Es decir, acatando el principio de la necesidad de la prueba el juez deberá acopiar todos los medios de convicción posibles, para luego [...] tomar la decisión que corresponda reconociendo el mérito probatorio de cada medio en particular, y de todos en conjunto, en la esfera del principio de la unidad de la prueba, conforme al cual:

'(...) el conjunto probatorio del juicio forma una unidad, y que, como tal, debe ser examinado y apreciado por el juez, para confrontar las diversas pruebas, puntualizar su concordancia o discordancia y concluir sobre el convencimiento que de ellas globalmente se forme"¹⁴. (subrayado no original)

Una aplicación del argumento anterior en el caso bajo examen lleva a concluir que la inasistencia del propietario a la citación no puede generar, por sí misma, la imposición de la sanción, pues es requerido un mínimo probatorio para que la autoridad de tránsito pueda sancionar. Por ello el aparte final del inciso primero del artículo 129 será declarado inexecutable, pues establece que la no concurrencia del propietario es suficiente para que se le imponga la sanción.

14- Con todo, puede proceder la notificación al propietario si las autoridades han reunido elementos de juicio suficientes para inferir su responsabilidad en los hechos. Por tanto la constitucionalidad del aparte que establece la notificación al último propietario registrado del vehículo, cuando no fuere viable identificar al conductor, se da en el entendido de que el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción.

Ello se sigue de la previsión hecha por el legislador en la cual existen distintas formas de hacer comparecer al conductor y de avisar al propietario del vehículo sobre la infracción para que pueda desvirtuar los hechos. En cuanto al tercer inciso del artículo 137, en caso de que el citado no se presentare a rendir descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, la sanción se registrará a su cargo, sólo cuando la administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacerlo comparecer; además, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que la sanción sólo puede

imponerse cuando aparezca plenamente probado que el citado es el infractor.

Estas precisiones son necesarias para garantizar el derecho al debido proceso de los inculpados, protegido por el párrafo 1º del artículo 137, que enfatiza su derecho a la defensa a través de mecanismos que permitan esclarecer los hechos de la mejor manera.

15.- Justamente en ese sentido es que el Código Nacional de tránsito terrestre permite el uso de ayudas tecnológicas para identificar a los vehículos y a los conductores. A pesar de que no se trate de medios clásicos de prueba, no pueden ser eliminados de estos procesos, pues pueden ser también la forma en que se estructure la defensa de quien sea inculpadado erróneamente. Aunque para los actores, el uso de esos medios tecnológicos puede violar el derecho a la defensa, debido a la posibilidad de alteración de la prueba, el procedimiento previsto para estas situaciones contempla oportunidades en las cuales el conductor o el propietario del vehículo pueden defenderse. Así, si la prueba resulta falsa, podría el inculpadado interponer los recursos pertinentes, razón por la cual no es violatoria del debido proceso la admisión de estos medios de prueba. Además, estas ayudas tecnológicas pretenden otorgar mayor certeza en el proceso de identificación de vehículos y conductores, lo cual resulta apropiado a fin de restringir al máximo la posibilidad de errores en la determinación de los inculpados e infractores. De otro lado, esta norma también pretende sancionar a los infractores de la manera más eficiente posible. Por ello el cargo presentado no prospera.

La indeterminación de conductas y el principio de legalidad.

16.- El artículo 131, literal D, inciso 8º, establece una sanción de multa a quien conduzca realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas. La demanda argumenta que la descripción de la contravención viola el principio de legalidad dada su ambigüedad. Los intervinientes afirman que no hay violación al debido proceso, ya que la ley no podía excederse en detalles para describir las conductas, pues eso es imposible en este tema. Para la Procuraduría la infracción descrita en este artículo no consulta el principio de legalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte deberá determinar si la descripción de la contravención consagrada en el artículo 131 literal D, inciso 8º viola el principio de legalidad, para lo cual, esta Corporación comenzará por recordar el alcance de los principios de legalidad y tipicidad en el derecho administrativo sancionador.

Los principios de legalidad y tipicidad en el derecho administrativo sancionador

17.- Uno de los principales límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado es el principio de legalidad¹⁵, en virtud del cual *"las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa"*¹⁶. Este principio implica también que la sanción debe estar predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta, pues las normas que consagran las faltas deben estatuir *"también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas"*¹⁷. Así, las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferirse al Gobierno o a otra autoridad administrativa una facultad abierta en esta materia.

18- La relevancia del principio de legalidad no puede entonces ser soslayada, pues como fue anotado en la sentencia C-710 de 2001 ostenta una doble condición: es el principio rector tanto del ejercicio del poder como del derecho sancionador. Por tanto se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: el principio de división de poderes y la relación entre el individuo y el Estado. La consecuencia que se deriva de este principio es que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto imputado (CP art. 29). Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad.

19.- De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los principios del derecho penal - como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado¹⁸. Y por ello el principio de legalidad se proyecta y limita también la actividad sancionadora de la administración. Al respecto ha señalado la Corte que en el derecho administrativo sancionador, *"la definición de una infracción debe respetar los principios de legalidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad sancionadora del Estado"*¹⁹. Así, esta Corte, al analizar si una norma que establecía infracciones cambiarias violaba o no el principio de legalidad, señaló al respecto:

"El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se empleó en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio. Precisión que se predica no sólo de la descripción de la conducta, sino de la sanción misma"²⁰.

20- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad²¹. Y esto implica que los comportamientos sancionables por la administración deben estar previamente definidos, y en forma suficientemente clara, por la ley. Sin embargo, esta Corporación ha también señalado que el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal (C.P. art. 29)²². El derecho administrativo sancionatorio, a pesar de estar sujeto a las garantías propias de debido proceso, tiene matices en su aplicación y mal podría ser asimilado, sin mayores miramientos, al esquema del derecho penal. Como fue mencionado anteriormente, las exigencias propias del derecho penal no pueden aplicarse con la misma intensidad a este tipo de derecho sancionatorio. Además, incluso en el Derecho Penal ha sido aceptada, dentro de ciertos límites, la existencia de tipos penales en blanco y el uso de conceptos jurídicos indeterminados, pues la determinación de conductas sólo es exigible hasta donde lo permite la naturaleza de las cosas. Ello implica que cuando la variada forma de conductas que presenta la realidad hace imposible la descripción detallada de

comportamientos, no existe violación a este principio cuando el legislador señala únicamente los elementos básicos para delimitar la prohibición. De otro lado, el uso de esos conceptos indeterminados en el derecho administrativo sancionador es más admisible que en materia penal pues en este campo suelen existir más controles para evitar la arbitrariedad –como las acciones contencioso administrativas– y las sanciones son menos invasivas de los derechos del procesado, pues no afectan su libertad personal. Por tanto los criterios encaminados a establecer si fue o no respetado el principio de legalidad se flexibilizan, sin que ello implique que desaparezcan.

21.- La infracción acusada sanciona con la máxima multa de 30 salarios mínimos diarios legales a quien conduzca "*realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas*". Esta norma usa entonces un concepto indeterminado, pues hace referencia a la realización de "*maniobras peligrosas e irresponsables*". La pregunta constitucional que surge es entonces si ese concepto indeterminado es admisible, teniendo en cuenta la flexibilización que tienen el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador.

22- Para responder ese interrogante, la Corte considera que el uso de los conceptos indeterminados es admisible en una infracción administrativa y no desconoce el principio de igualdad, pero siempre y cuando dichos conceptos sean determinables en forma razonable, esto es, que sea posible concretar su alcance, en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Por el contrario, si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos.

23- Ahora bien, el concepto "*maniobras peligrosas e irresponsables*" puede ser interpretado de dos formas: uno puede considerar que esa expresión hace referencia a maniobras que no estén prohibidas y sancionadas por otras normas del código de tránsito, pero que son peligrosas e irresponsables, y por ello ameritan una sanción. Según esa interpretación, el aparte demandado establece una infracción de tránsito residual. Por el contrario, según otra interpretación, la expresión acusada hace referencia a conductas que, además de infringir las reglas de tránsito, son a tal punto peligrosas e irresponsables que ponen en peligro a las personas o las cosas. Según esta segunda hermenéutica, ese aparte no señala una nueva infracción de tránsito, sino que agrava la sanción de otras infracciones, que ya están definidas en el mismo código. Entra pues la Corte a analizar si ambas interpretaciones se ajustan o no al principio de legalidad.

24- El concepto aislado de "*maniobras peligrosas e irresponsables*" no hace referencia a una conducta suficientemente determinada, pues está compuesto de ideas esencialmente valorativas (peligroso e irresponsable) y por ello carece de un mínimo referente empírico que permita concretar cuál es el comportamiento sancionado. Así, es posible que una autoridad de tránsito pueda, de conformidad con las circunstancias de un caso particular, considerar que una maniobra es peligrosa e irresponsable, mientras que esa misma situación puede ser valorada en forma distinta por otra autoridad de tránsito. La descripción resulta entonces vaga y no cuenta con la certeza propia de los textos que describen conductas sancionables.

Por ello la Corte concluye que si este aparte acusado es interpretado como una infracción de tránsito residual, que se aplica a comportamientos peligrosos e irresponsables pero que no han desconocido ninguna regla específica de tránsito, entonces el aparte resulta inconstitucional, por violar el principio de legalidad, pues se trata de una descripción tan abierta, que confiere un margen de discrecionalidad de las autoridades de tránsito tan amplio, que no es constitucionalmente admisible. Esta hermenéutica deberá entonces ser expulsada del ordenamiento, pues la descripción de las conductas y las sanciones deben estar determinadas previamente de manera comprensible para los destinatarios de las normas.

25- Entra la Corte a examinar la segunda hermenéutica, según la cual, las maniobras altamente peligrosas se refieren a conductas que constituyen infracciones de tránsito, como por ejemplo no respetar las señales de tránsito²³. Esta hermenéutica parece ajustarse a los principios de legalidad y tipicidad, propios del derecho sancionador, puesto que el concepto de maniobras peligrosas e irresponsables remite a otros comportamientos, que están descritos en la propia ley.

26- Sin embargo, surge el interrogante sobre la eficacia específica de la norma, pues si ésta reitera la sanción para conductas que de cualquier forma serían sancionadas, la disposición parecería no tener ningún sentido y podría incluso violar el *non bis in idem*, pues la persona resultaría doblemente sancionada por un mismo comportamiento. Pero la eficacia específica de la disposición se refiere a que las infracciones de tránsito son normas de peligro abstracto, mientras que el artículo acusado regula la sanción hacia una conducta que configura un peligro concreto para las personas o las cosas.

Sobre las normas de peligro abstracto, esta Corte se pronunció en la sentencia C-939 de 2002 en los siguientes términos:

"En los delitos de peligro abstracto, el legislador, a priori, considera peligrosa una determinada actividad. Por ende, el eje central de su construcción, generalmente gira en torno a la infracción de normas administrativas. Por esta razón, otra de sus características es el diseño de una administración centralizada de los riesgos, en el sentido que el tipo señala la infracción de determinadas reglas técnicas (v.gr la infracción de la prohibición de manejar embriagado) como constitutivas de una conducta punible. Esto implica que, en vez de acudir al clásico derecho de policía, señalando sanciones para el caso del incumplimiento de las normas administrativas, hay una huida hacia el derecho penal para responder a esta clase de comportamientos²⁴."

Aunque lo dicho anteriormente se refiere a normas de derecho penal, la Corte lo considera aplicable - con algunos matices- a la regulación de las infracciones de tránsito. Y esa distinción entre normas de peligro abstracto y normas de peligro concreto es útil para conferir un efecto hermenéutico específico a la expresión acusada, que sea compatible con el principio de legalidad, como se verá a continuación.

27- En general, las infracciones de tránsito establecen prohibiciones de peligro abstracto, y por ello la persona es sancionada por infringirlas, aunque su comportamiento no haya ocasionado ningún peligro específico a ninguna persona o a ningún bien. Por ejemplo, el artículo 131, literal a) sanciona al conductor que transite por contravía, o por un andén, aunque esa maniobra no haya ocasionado ningún

peligro en un caso concreto.

La base constitucional de esas prohibiciones es el carácter peligroso del tráfico automotor, que obliga a que exista una gran disciplina de los conductores, y por ello es legítimo sancionar comportamientos que vulneren esas reglas que aseguran la eficacia y seguridad del tránsito.

Ahora bien, la expresión acusada es distinta, por cuanto sanciona un comportamiento que no es de peligro abstracto sino de peligro concreto, pues es necesario que la maniobra irresponsable ponga en peligro concreto a los bienes o a las personas. Y en ese sentido, la disposición no es inocua, pues agrava la sanción, precisamente porque la infracción de la norma de tránsito, al ser gravemente imprudente o dolosa, ocasiona además un riesgo concreto a los bienes y personas. Así, si una persona transita por un anden, pero no ocasiona ningún riesgo a las personas o las cosas, es sancionado con multa de 4 salarios mínimos diarios, de conformidad con el literal a) del artículo 131 del Código de Tránsito. Pero, si su comportamiento es gravemente imprudente o doloso, y ocasiona un peligro concreto a las personas o cosas, entonces la sanción se incrementa a 30 salarios mínimos diarios, conforme a esta segunda interpretación de la disposición acusada.

28- Nótese entonces que con esta segunda interpretación, el texto acusado tiene una eficacia específica y no desconoce el principio de legalidad, pues remite a la violación de normas de tránsito, que describen comportamientos específicos. Además, cabe aclarar que no se presenta una doble sanción frente a la misma conducta, pues en este tipo de casos ocurre la consunción, en forma similar a como opera en el derecho penal, y por tanto la norma de mayor riqueza descriptiva (que es la acusada) es la utilizada para sancionar. Por ende, si la persona, además de violar una norma de tránsito, se comporta en forma particularmente irresponsable y pone en peligro concreto a las personas o las cosas, entonces recibe la sanción agravada. Y es que ante la imprudencia temeraria o incluso el dolo en la conducta del infractor el legislador previó una sanción mayor, pues en estos casos la sanción es de treinta salarios mínimos legales diarios vigentes. Esto es una aplicación clara de los principios de proporcionalidad y gradualidad en las sanciones (CP art. 29), concordantes con el debido proceso e incluidos expresamente en el código de tránsito (artículo 130).

Por tanto, la norma acusada deberá ser declarada exequible en el entendido de que las maniobras peligrosas coinciden con conductas que constituyen una infracción de tránsito y que demuestren un comportamiento extremadamente irresponsable, temerario o incluso doloso del agente infractor, quien pone en peligro concreto a las personas o a las cosas.

Inhibición de la Corte frente a los artículos 130 y 131

29.- Uno de los demandantes cuestiona el artículo 130 y otros apartes del artículo 131 por violar los principios de legalidad y proporcionalidad. Según su parecer, esas normas permiten que las autoridades de tránsito sancionen, en unos casos de acuerdo a la gravedad de la infracción, y en otros, tal como lo describe el artículo 131, con multas liquidadas en salarios mínimos legales diarios vigentes. Para el ciudadano, esta situación desconoce el principio de legalidad y genera inseguridad jurídica.

El cargo de la demanda parte entonces del supuesto que las normas acusadas determinan sanciones diferentes para las mismas infracciones, por lo cual comienza la Corte por analizar si esa interpretación del actor es o no razonable.

30- El artículo 130 acusado determina que las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se impondrán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción. Por su parte, el artículo 131 se refiere a las multas y establece montos específicos para ciertas conductas. Por tanto, se trata de normas referidas a asuntos distintos. La primera se refiere al principio de gradualidad en la imposición de las sanciones en general y la segunda cristaliza el principio de proporcionalidad al establecer multas para diferentes tipos de infracciones. Por tanto, esas disposiciones no determinan sanciones diferentes para las mismas infracciones, por lo que la interpretación que la demanda hace de las normas es errada. La Corte deberá entonces inhibirse para pronunciarse de fondo, pues toda la argumentación de la demanda parte de un supuesto equivocado.

Los artículos 135 y 136 de la ley 769 de 2002, el debido y la igualdad.

31.- Entra la Corte a estudiar los artículos 135 y 136 de la ley 769 de 2002, que establecen el procedimiento para infractores que conduzcan vehículos particulares, y vehículos de servicio público, respectivamente. La demanda plantea que el procedimiento previsto en las disposiciones citadas desconoce el derecho al debido proceso por omitir la posibilidad de aplicar mecanismos alternativos para lograr la comparecencia del conductor ante la autoridad de tránsito, y por no otorgar garantías para continuar el proceso de infractores que no se han hecho presentes por diversas razones. Los actores también alegan la violación del derecho a la igualdad ya que el legislador consagró consecuencias distintas por la no comparecencia ante la autoridad de tránsito de conductores de vehículos particulares y de transporte público. Para los intervinientes, estas normas son constitucionales porque los procedimientos cuentan con diversas etapas y mecanismos que permiten al infractor ejercer sus derechos de defensa y contradicción. Por su parte, el Ministerio Público considera que no hay violación al debido proceso.

Entra pues la Corte a examinar si esas disposiciones desconocen o no el debido proceso y el derecho a la igualdad.

32- En el artículo 135 está determinado el proceso a seguir para un infractor que conduce un vehículo particular. Si el contraventor no se presenta ante la autoridad de tránsito dentro de los tres días hábiles siguientes a la imposición del comparendo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor y el infractor deberá presentarse dentro de los diez días siguientes a la fecha de la infracción. Mientras que el artículo 136, que regula el proceso para los infractores que conduzcan vehículos de servicio público determina que si el inculpado acepta la comisión de la infracción, pagará la multa dentro de los tres días siguientes y asistirá a un curso. Pero si la rechaza deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que sean decretadas las pruebas conducentes. De no hacerlo, la autoridad seguirá el proceso dentro de los diez días siguientes, el infractor continuará vinculado al mismo, se fallará en audiencia pública y se notificará en estrados.

De acuerdo con lo anterior, es claro que las normas establecen tratamientos distintos para los conductores de vehículos de servicio público y particulares. Según la demanda este trato es discriminatorio, por cuanto debería darse el mismo tratamiento a los conductores de vehículos particulares y a los de servicio público. Pero esta Corte ya ha establecido que los tratamientos diferentes, no son, en sí mismos,

inconstitucionales. Con todo, la Constitución exige que éstos tengan un fundamento objetivo y razonable, de acuerdo con la finalidad perseguida por la autoridad.²⁵ Así, teniendo en cuenta que en esta materia el legislador goza de una amplia facultad de configuración, no sólo por el asunto de que se trata, sino también porque la regulación de procedimientos ha sido entendida como un espacio en el que el legislador goza de gran libertad, esta Corte aplicará entonces un juicio de igualdad dúctil, para estudiar las normas acusadas.

33.- Para este Tribunal resulta evidente que se trata de regulaciones dirigidas a grupos distintos. Así, el legislador establece un tratamiento diferente para los infractores que conducen vehículos de servicio público y los que conducen vehículos particulares. Este criterio de diferenciación pareciera ser relevante, pues es claro que las personas que laboran diariamente en la conducción de vehículos están más expuestas a cometer una infracción de tránsito, no sólo por el tiempo que dedican a esta actividad, que es su trabajo, sino también por las circunstancias riesgosas que rodean el tráfico terrestre. Pero es evidente que debido al riesgo que reviste la conducción, tanto los conductores de vehículos de servicio público como los de vehículos particulares están expuestos a cometer infracciones. Por tanto, antes de iniciar cualquier proceso el infractor que conduce un vehículo de transporte público o particular debe tener la oportunidad de aceptar o rechazar la imputación. Por su parte, el conductor de un vehículo particular recibe un comparendo - orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción- (art. 2 ley 769) y puede ejercer su derecho a la defensa, por sí o por intermedio de apoderado, a fin de aclarar los hechos. Esta previsión limita las posibilidades de actuar de los conductores de vehículos particulares y por tanto establece un trato que indudablemente disminuye las garantías para estos infractores.

Así, el legislador da una oportunidad a los conductores de vehículos de transporte público para aceptar o rechazar la infracción, y luego, como lo establece el aparte demandado, si la rechaza será parte en un proceso que brinda las garantías necesarias para ejercer el derecho de defensa. Esa posibilidad no es otorgada en los mismos términos a los infractores que conducen vehículos particulares, y aunque estos infractores también tienen la oportunidad de defenderse si comparecen ante la autoridad correspondiente, como lo establece el artículo 135, su no comparecencia significa que se puede duplicar la multa. Esta afectación es inconstitucional, ya que la diferenciación no está justificada, lo que hace necesario condicionar la exequibilidad de las normas pues éstas no violan el derecho a la igualdad siempre y cuando sea entendido que sus garantías son aplicables tanto a conductores de vehículos de servicio público como a conductores de vehículos particulares.

34.- En cuanto a la supuesta violación al debido proceso, es menester anotar que el levantamiento de un comparendo no puede asimilarse a la imposición de la sanción pues, como ya fue anotado, el comparendo es una orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción. Así, si se presenta ante la autoridad competente, puede ejercer su derecho a la defensa y el comparendo advierte la posibilidad de nombrar un apoderado. Siendo así, no son de recibo los cargos de la demanda sobre la violación del debido proceso, pues el infractor es informado de todas las posibilidades que tiene para afrontar la imputación.

Además, como había sido mencionado anteriormente, este tipo de procesos no pueden examinarse con el mismo rigor que un proceso penal, pues se trata de una facultad sancionatoria distinta, que admite matices y grados en la formulación, interpretación y aplicación de las normas. Por tanto, en virtud de la amplia potestad de configuración del legislador en este asunto, y de la libertad que ostenta para diseñar los diferentes procedimientos, el examen constitucional es dúctil. De acuerdo con un examen de ese tipo, resulta claro para la Corte que es desproporcionada la exigencia planteada en la demanda de que este tipo de procesos incluyan figuras como la del defensor de oficio o el curador ad litem, pues el debate procesal no implica materias que merezcan un control riguroso de las formas propias de este procedimiento. Obviamente, ello no implica que puedan ser desconocidas las garantías mínimas del debido proceso, pero para este Tribunal, la información dada a los infractores al momento del comparendo, las posibilidades de comparecer personalmente o a través de apoderado ante la autoridad competente, y la posibilidad de desplegar una defensa apropiada dentro del proceso, son suficientes para proteger los derechos de los inculpados.

Inconstitucionalidad del arresto por parte de autoridades administrativas

35.- El artículo 133 del la ley 769 de 2002, determina que ante la inasistencia de peatones o ciclistas infractores al curso formativo, procederá el arresto de uno a seis días. Según la demanda, está constitucionalmente prohibido que autoridades de tránsito, que son autoridades administrativas, impongan medidas restrictivas a la libertad, como lo es el arresto. Para el Ministerio Público la imposición de medidas restrictivas de la libertad por parte de las autoridades de tránsito, viola el artículo 28 de la Carta. De acuerdo con lo anterior, la Corte debe establecer si la norma otorga la potestad a autoridades administrativas de imponer el arresto, y si es así, si dicha posibilidad desconoce o no la reserva judicial en materia de libertad personal.

36.- De conformidad con el Capítulo III de la ley bajo examen, que se refiere a la jurisdicción y competencia, los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, según lo normado en el artículo 134. Además, el artículo 159 determina que el cumplimiento de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho. Encuentra la Corte que tanto los organismos como las autoridades de tránsito podrían imponer el arresto y hacerlo cumplir ante la inasistencia al curso formativo de los peatones y ciclistas infractores.

Como lo define el artículo 2º de la ley 769, los organismos de tránsito son unidades administrativas municipales, distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción. En tanto que las autoridades de tránsito, nombradas en el artículo 3º de la ley, son autoridades administrativas, como el Ministerio de Transporte, los alcaldes, gobernadores, la policía, los inspectores de policía, la Superintendencia General de Puertos y transporte, los agentes de tránsito, y, en ocasiones y ante circunstancias específicas, las fuerzas militares.

De acuerdo con ello, es claro que la sanción de arresto sería impuesta por un autoridad administrativa. Las autoridades administrativas no tienen competencia, según la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte, para privar a las personas de su libertad, tal como será

demostrado a continuación.

37.- En la sentencia C-329 de 2000, esta Corte determinó que la Carta y los tratados de derechos humanos atribuyen exclusivamente a los jueces la posibilidad de imponer ciertas sanciones. La Constitución (CP. art. 28) y la jurisprudencia han señalado inequívocamente que sólo los funcionarios judiciales pueden decretar sanciones privativas de la libertad. Es obvio entonces que no puede la ley definir el arresto como una sanción administrativa, a fin de atribuir a una autoridad administrativa la posibilidad de decretar esa medida, pues desconocería claramente la estricta reserva judicial que, en materia de libertad personal, establece la Constitución. Esta previsión desarrolla la idea de que la gravedad de esos castigos hace que sólo puedan ser impuestos por un funcionario que goce de la imparcialidad e independencia de los jueces.

Este criterio ha sido de uso reiterado por este Tribunal, tal como puede verse en la sentencia C-189 de 1999. En este pronunciamiento la Corte sostuvo que tratándose de una sanción privativa de la libertad, la doctrina constitucional sobre la materia fue sentada en la sentencia C-212 de 1994, al estudiar el alcance del artículo 116 Superior²⁶. A propósito de la libertad de las personas, la Corte insistió, en la sentencia mencionada, en que ella no puede verse afectada por el ejercicio de las competencias atribuidas a las autoridades de policía, y explicó los alcances del artículo 28 Superior así:

"El artículo 28 del Estatuto Fundamental vigente brinda una mayor protección a la libertad personal cuando establece que nadie podrá ser reducido a prisión ni arresto ni detenido 'sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley'. (se subraya).

"Lo dicho significa, ni más ni menos, que el Constituyente reservó de manera exclusiva y específica a los jueces de la República la potestad de ordenar la privación de la libertad de las personas, así sea preventivamente. Esto, desde luego, con las salvedades que se derivan del inciso 2º del mismo artículo 28, a las cuales se refirió la Corte en Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994 (Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero) y las relativas a los casos de flagrancia previstos en el artículo 32 eiusdem. (énfasis fuera del texto)

"La normatividad constitucional en esta materia es terminante.[...]

"El mandato de autoridad judicial es elemento esencial dentro del conjunto de requisitos exigidos para toda forma de detención, prisión o arresto, a tal punto que si en un caso concreto la privación de la libertad proviniera de funcionario perteneciente a otra rama u órgano del poder público, se configuraría la inconstitucionalidad del procedimiento y sería aplicable el artículo 30 de la Carta (Habeas Corpus), como mecanismo apto para recuperar la libertad." (se subraya).

Así pues, el mencionado fallo reiteró la doctrina sentada en la Sentencia C-175 de 1993, en la que, de igual forma, se dejó claramente establecido que la autoridades de policía no tienen competencia para imponer la sanción de arresto a los miembros de la Policía Nacional.

38.- De conformidad con lo anteriormente transcrito, es claro que el aparte demandado desconoce la Carta Política, y la jurisprudencia de esta Corporación sobre el alcance del artículo 28 Superior²⁷, pues a través de ella se faculta a diversas autoridades administrativas e incluso militares para imponer una sanción privativa de la libertad con desconocimiento de las exigencias mínimas establecidas en la Constitución: orden escrita de autoridad judicial competente, cumplimiento de las formalidades legales y configuración de los motivos señalados en la ley. Por tanto, el aparte final del artículo 133 de la ley 769 de 2002 será declarado inexecutable.

Incompetencia del gobierno para reglamentar la formación de autoridades de tránsito

39.- Sobre este asunto la Corte debe estudiar si el aparte final del artículo 4º viola el artículo 150 numerales 10 y 23, pues el legislador confirió al gobierno la potestad de reglamentar la formación técnica, tecnológica o profesional que deberá acreditarse para ser funcionario o autoridad de tránsito. Para iniciar el análisis, esta Corporación establecerá si la facultad conferida se refiere a la determinación de requisitos para ejercer una función pública, pues de ser así, se trataría de un asunto sometido a estricta reserva legal, o si, por el contrario, se trata de una potestad reglamentaria para la cual la ley señala pautas al gobierno.

40.- La norma acusada establece los requisitos que deben acreditar los directores de los organismos de tránsito (formación profesional o experiencia de dos (2) años o en su defecto estudios de diplomado o postgrado en la materia), y determina que el Gobierno Nacional reglamentará la formación técnica, tecnológica o profesional que deberá acreditarse para ser funcionario o autoridad de tránsito.

La ley 769 de 2002 define autoridad de tránsito en los siguientes términos

"ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:

El Ministerio de Transporte

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o. de este artículo.

Los agentes de Tránsito y Transporte.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 3o. Las autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo, serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

PARÁGRAFO 4o. La facultad de autoridad de tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.

PARÁGRAFO 5o. Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito."

Del texto de la norma anterior, resulta claro para esta Corte que la facultad conferida en el inciso final del artículo 4º de la ley acusada confiere al gobierno la facultad de reglamentar un requisito que deberá demostrarse para acceder a los cargos públicos citados en el artículo 3º. Podría entonces el gobierno establecer parámetros en la formación de funcionarios del Ministerio de Transporte, por ejemplo, o de alcaldes y gobernadores, pues ellos son autoridades de tránsito. Ello contraría la Constitución, pues como lo determinó esta Corte en la sentencia C-570 de 1997 *"El régimen de calidades de los empleados municipales es competencia del Congreso de la República, que debe fijarlo mediante ley."* Por tanto, mal podría el Congreso ceder una facultad que le corresponde, pues se trata de materias cobijadas por la reserva de ley.

Como esta Corte lo anotó en la sentencia precitada, la carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos debe ser objeto de ella. Con todo, es constitucionalmente aceptable que el Congreso confiera al Presidente de la República en forma temporal, precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley sobre ese punto, previa su solicitud expresa.

41.- La reserva de ley en ciertos asuntos ha sido un criterio estudiado en varias ocasiones por la jurisprudencia. La sentencia C-474 de 2003 determinó que la Constitución radica en el Congreso la cláusula general de competencia (CP arts 150 ords 1 y 2)²⁸. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord 11).

Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades²⁹. Así, la sentencia C-710 de 2001, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1º, 2º, 3º y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo.

Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador.

Eso no significa que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada temática corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla³⁰.

Además, esta Corte ha precisado que *"la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria"*³¹. Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. El *"requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria"*, ha dicho esta Corte, es *"la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar"*³². Por ello no puede admitirse que en este caso se trate del ejercicio de la potestad reglamentaria.

42.- Así, se configura la situación contraria, es decir, se trata de un tema que debe ser regulado por el legislador. En la sentencia C-109 de 2002 la Corte estableció que corresponde al Congreso determinar mediante ley las calidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos - salvo los casos en los que el Constituyente ha señalado expresamente los atributos que deben reunir los aspirantes -, cualquiera que fuere la forma de vinculación. Ello es consecuencia obvia de que la función administrativa sea una actividad que, por su naturaleza y alcances, debe estar orientada al interés general y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Por tanto, no puede el gobierno, a través de reglamento, establecer los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera³³, como podrían ser algunos de los mencionados en el artículo 3 de la ley 769 de 2002. La norma viola

entonces la reserva legal y desplaza de manera inconstitucional la competencia del Congreso al gobierno. Por las razones anteriores la parte final del artículo 4º será declarado inexecutable.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLES los siguientes textos:

- el aparte final del primer inciso del artículo 4 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente: "El Gobierno Nacional reglamentará la formación técnica, tecnológica o profesional que deberá acreditarse para ser funcionario o autoridad de tránsito".

- el aparte final del artículo 133 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente: "La inasistencia al curso será sancionada con arresto de uno (1) a seis (6) días".

- el aparte final del inciso primero del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente: "en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo."

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES BAJO CONDICIONAMIENTO los siguientes textos, únicamente por los cargos estudiados en esta oportunidad:

- el aparte final del inciso 1º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente: "si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación." La constitucionalidad de este fragmento se da en el entendido, que el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción.

- el inciso 8 del literal D del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente: "Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas", en el entendido que debe tratarse de maniobras que violen las normas de tránsito, que pongan en peligro a las personas o a las cosas, y que constituyan conductas dolosas o altamente imprudentes.

- el tercer inciso del artículo 137 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente: "Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código." La constitucionalidad de este fragmento se da en el entendido, que sólo se puede culminar la actuación, cuando la administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que la sanción sólo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.

- el inciso tercero del artículo 135 y el aparte final del inciso 1º del artículo 136 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyos textos, respectivamente, son los siguientes:

"Artículo 135 (...) Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción". En el entendido de que este aparte también es aplicable a los conductores de vehículos de servicio público.

"Artículo 136 (...) Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la autoridad de tránsito dentro de los diez (10) días siguientes seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados". En el entendido, que el fragmento también es aplicable a los conductores de vehículos particulares.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLES los siguientes textos, únicamente por los cargos estudiados en esta oportunidad:

- el párrafo 2º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente:

Parágrafo 2º. Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo."

- los dos primeros incisos del artículo 137 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyos textos, respectivamente, son los siguientes:

"Artículo 137.- Información. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir

del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo."

CUARTO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 130 (en su totalidad) y 131 (parcial) de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones".

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME CORDOBA TRIVIÑO, no firma la presente sentencia por encontrarse en incapacidad médica debidamente certificada.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PAGINA

Los textos de las disposiciones demandadas serán transcritos conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44893 del 7 de agosto de 2002.

Ver, entre otras, la sentencia C-066 de 1999, Fundamento 4.

Sentencia T-258 de 1996. Fundamento 7. En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias T-287 de 1996, C-309 de 1997 y C-066 de 1999.

Sentencia C-309 de 1997. Fundamento 19.

Ver las sentencias C-827 de 2001, C-710 de 2001, C-1161 de 2000, C-597 de 1996, C-214 de 1994.

Sentencia 51 de 14 de abril de 1983. MP Manuel Gaona Cruz, reiterado por la Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994.

Sentencia C-597 de 1996.

Sentencia C-214/94

Sentencia C-597 de 1996.

Sentencia C-214 de 1994.

Ver, entre otras, las sentencias T-438/92, C-195/93, C-244/96 y C-280/96.

Al respecto, ver sentencia C-597 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, criterio reiterado, entre otras, por la sentencia C-827 de 2002, MP Alvaro Tafur Galvis.

Ver Ramón Parada Vásquez. Derecho Administrativo. Tomo I Marcial Pons. Madrid 1996. Luis Morell Ocaña. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II "La actividad de las administraciones públicas. Su control administrativo y jurisdiccional". Arandazi. Madrid. 1996.

Hernando Devis Echandía, Teoría General de la Prueba Judicial, tomo 1, 5ª ed., 1995, Editorial ABC, pág. 117.

Ver la sentencia C-1161 de 2000.

Ver, entre otras, las sentencia C-597 de 1996.

Sentencia C-417/93. En el mismo sentido, ver la sentencia C-280 de 1996.

Sentencia C-1161 de 2000.

Sentencia C-1161 de 2000.

Sentencia C-564 de 2000. MP Alfredo Beltrán Sierra, Fundamento 5.5.

Ver la sentencia C-597 de 1996.

Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992; C-195 de 1993; C-244 de 1996, y C-280 de 1996.

Artículo 131, literal A inciso 5, ley 769 de 2002. Esta conducta es castigada con multa equivalente a cuatro salarios mínimos legales diarios vigentes.

Para que los delitos de peligro abstracto no quebranten valores, principios o derechos constitucionales, es indispensable que la conducta prohibida, al menos origine un *peligro mediato* para los bienes jurídicos. Con razón expresa Fernando Velásquez Velásquez que, si "...se hace descansar la razón de ser de la punición de estas figuras en la "peligrosidad", quedan notorias dudas en torno a la constitucionalidad de semejantes descripciones típicas..." *Derecho Penal. Parte General* 2ª edición. Bogotá. Temis 1995, pag. 360

Ver, entre otras, las sentencias C-093 de 2001, C-112 de 2000, C-563 de 1997, C-022 de 1996.

En dicho fallo esta Corporación indicó quiénes pueden privar legítimamente de su libertad a las personas, y fijó los límites de la competencia atribuida a las autoridades de policía para juzgar a quien incurra en una contravención.

Véase también la sentencia C-199 de 1998: "*La norma demandada atribuye a una autoridad administrativa la función de ordenar la privación de la libertad, sin previo mandamiento judicial, en aquellos casos en que se irrespete, amenace o provoque a los funcionarios uniformados de la Policía, en desarrollo de sus funciones, lo cual resulta atentatorio de la libertad personal y del mandato constitucional que prohíbe la detención sin orden judicial. Por dicha razón, dicha norma será declarada inexecutable*"

Ver, entre muchas otras, las sentencias C-234 de 2002, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.

Ver, entre otras, las sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

Sentencia C-570 de 1997, consideración VI.4.2. Ver también, entre otras, la sentencia C-1191 de 2001. Fundamento 39.

Sentencia C-508 de 2002. Fundamento 4.6.

Sentencia C-290 de 1997, Consideración Quinta.

Ver la sentencia C-372 de 1999.

Fecha y hora de creación: 2022-09-25 14:42:08