

Sentencia C-885/10

INMOVILIZACION DE LAS MOTOCICLETAS POR CAUSA DE MORA EN EL PAGO DE MULTAS-No constituye una restricción irrazonable, ni desproporcionada o un trato discriminatorio

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Contenido

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción, derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos. Es un derecho constitucional que como el derecho a la vida, tiene una especial importancia significativa, en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en virtud de la naturaleza de la libertad de locomoción, la sola circunstancia del cierre de una vía implica afectar o limitar el derecho a circular libremente, salvo que exista una justificación legal y constitucionalmente razonable para ello. También ha considerado que las limitaciones a esta libertad pueden ser indirectas, es decir, pueden provenir de las consecuencias que genera la actividad que realiza una persona.

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Importancia

SERVICIO DE TRANSPORTE PUBLICO-Medio indispensable para ejercer la libertad de locomoción

TRANSPORTE EN CALLES Y CARRETERAS MEDIANTE LOS DIFERENTES VEHICULOS QUE PERMITEN EL TRANSITO TERRESTRE-Demandan un control del Estado

El transporte en calles y carreteras mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre son una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero se trata de formas de transporte que también generan riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado. El poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. Es decir, usar vehículos terrestres para el desplazamiento humano, supone generar o asumir riesgos significativos, incluso de muerte. El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riesgos tengan lugar, protege los derechos cardinales a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad.

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Objetivo central

LIBERTAD DE LOCOMOCION-Legislador puede imponer limitaciones, siempre y cuando éstas sean razonables

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO-Jurisprudencia constitucional sobre sanción de inmovilización de vehículos

CANCELACION DE LICENCIA DE CONDUCCION-Línea jurisprudencial

SANCION DE INMOVILIZACION DE MOTOCICLETAS-Línea jurisprudencial/SANCION DE CANCELACION DE LICENCIA DE CONDUCCION-Línea jurisprudencial

INMOVILIZACION DE MOTOCICLETAS ANTE FALTA DE PAGO DE MULTAS GRAVES-Sanción restringe razonablemente la libertad de locomoción y el derecho al trabajo/SANCION DE INMOVILIZACION DE MOTOCICLETAS ANTE FALTA DE PAGO DE MULTAS GRAVES-Finalidad/SANCION DE INMOVILIZACION DE MOTOCICLETAS ANTE FALTA DE PAGO DE MULTAS GRAVES-Libertad de locomoción es restringida sólo en función de un vehículo

La medida de protección a propósito de las motocicletas es especialmente razonable si se tiene en cuenta que no sólo se encuentra en juego la vida y la integridad personal de quien conduce, sino también —se insiste— de quienes sean peatones o pasajeros, especialmente, en aquellos casos en los que la motocicleta es usada como medio de transporte público. Adicionalmente, la Sala considera que las restricciones impuestas no son desproporcionadas. Por una parte, la libertad de locomoción es restringida sólo en función de un vehículo. Las personas pueden seguir desplazándose por el territorio nacional, incluso mediante el uso de vehículos. No se impide en forma alguna la libre circulación, salvo hacerlo mediante la motocicleta que fue ‘inmovilizada’. Por otra parte, el derecho al trabajo tampoco se ve desproporcionalmente afectado, puesto que la persona puede seguir trabajando en cualquier actividad, incluso la de conducir algún vehículo. En todo caso, se trata de una restricción temporal, que termina en el momento en que la persona decide cumplir con el pago de la multa, que se generó por la comisión de una contravención. Por último, cabe recordar que como ya lo sostuvo esta Corte en otra oportunidad, es el propio conductor, al no haber cumplido su obligación de respetar las normas de tránsito, en especial aquellas que prohíben cometer graves contravenciones, y al no haber pagado la multa que se generó, quien se pone en una situación que afecta el goce

efectivo de ciertas libertades y derechos de los que es titular. Especialmente grave es el proceder de un conductor de motocicleta que allá incurrido en tales comportamientos, sobre todo si se trata de una persona que usa el vehículo como medio autorizado de servicio de transporte público.

SANCION DE INMOVILIZACION ANTE FALTA DE PAGO DE MULTAS GRAVES A LAS MOTOCICLETAS Y NO AL RESTO DE VEHICULOS-No es un trato discriminatorio

La decisión del Legislador de imponer una sanción más grave a las motocicletas que al resto de automóviles es razonable constitucionalmente. No constituye un trato injustificado y, por tanto, discriminatorio. La igualdad en este caso se predica de dos grupos. Por una parte el de los conductores de motocicletas y, por el otro, el de los conductores de otro tipo de vehículos. El trato diferente entre los dos grupos se da con relación a la interposición de la ‘inmovilización’ del vehículo. Mientras que a los conductores de motocicletas que cometan las infracciones contempladas en los literales D3 a D7, del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, se les inmoviliza la motocicleta en el caso de no pago de la multa, para el resto de vehículos ello no es así. Así pues, el criterio con base en el cual se establece el trato diferente es si el tipo de vehículo es una motocicleta o no. Corresponde pues a la Corte, analizar la razonabilidad del criterio con base en el cual se establece el trato diferente. En otras palabras, la cuestión que enfrenta la Sala, es si es razonable imponer una sanción de inmovilización por el no pago de multas por comisión de contravenciones graves, a las motocicletas pero no a los demás tipos de vehículos.

Referencia: expediente D-8089

Demanda de inconstitucionalidad, parcial, contra el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010.

Actores: Oscar David Gómez Pineda

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010)

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

El 24 de marzo de 2010, Obdulio de Jesús Hernández Montaña presentó acción de inconstitucionalidad, parcial, en contra del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010. El 5 de abril de 2010, Carlos Enrique Campillo Parra, presentó acción pública de inconstitucionalidad, parcial, en contra de los artículos 18, 21 y 22 de la Ley 1383 de 2010. Ese mismo día (5 de abril), Oscar David Gómez Pineda presentó acción pública contra otros apartes del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010. Por último, el 6 de abril de 2010, Gonzalo E. Restrepo Velásquez presentó acción de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 11, 17, 21 y 24 de la Ley 1383 de 2010.

Las demandas fueron acumuladas para su estudio por la Sala Plena y repartidas a la Magistrada sustanciadora, quien, mediante Auto de 29 de abril de 2010, resolvió inadmitirlas, por no cumplir con los requisitos constitucional y legalmente exigidos. El 6 de mayo, los ciudadanos Campillo Parra (expediente D-8086) y Gómez Pineda (expediente D-8089), presentaron escritos de corrección a sus respectivas demandas; la Corte no recibió más escritos en los dos procesos restantes. Finalmente, mediante Auto de 21 de mayo de 2010, se resolvió rechazar las demandas contenidas en los expedientes D-8079, D-8086 y D-8091, por una parte, y admitir para su estudio la demanda del expediente D-8089, por otra.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas, subrayando aquellas expresiones que fueron objeto de demanda,

LEY 1383 DE 2010

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

[...]

Artículo 21. El artículo 131 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 131. *Multas*. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

[...]

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

[...]

D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado por la vía, calzada o carril. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de “PARE” o un semáforo intermitente en rojo. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.5. Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.6. 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. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

D.7. Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o cosas. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.

[...]

III. DEMANDA

El ciudadano Oscar David Gómez Pineda presentó acción de inconstitucionalidad, parcial, en contra del artículo 21 (D.3, D.4, D.5, D.6 y D.7) de la Ley 1383 de 2010, por considerar que viola el principio de igualdad (art. 13, CP) y los derechos a la libertad de locomoción (art. 24, CP) y al trabajo (arts. 25 y 26, CP).

1. El demandante considera que la norma acusada parcialmente, vulnera los derechos a la libertad de locomoción y al trabajo de “[...] *aquellas personas que derivan su sustento de la utilización de vehículos automotores como instrumento de trabajo, ya que el que la norma acusada permita a las autoridades ordenar la inmovilización de la motocicleta cuando al realizar las infracciones descritas en el literal D del artículo 23 de la Ley 1383 de 2010, no se cancela el valor de la multa. Igualmente, no hay que olvidar que la referida medida de retención o inmovilización constituye una nueva sanción o castigo impuesto a los infractores de motocicletas, por el sólo hecho de hallarse en mora en el pago de la multa. || En efecto, la inmovilización de la motocicleta por el no pago de la multa por infracción a las normas de tránsito, constituye en sí misma una sanción por la mora en dicho pago, como expresamente lo establece el articulado en cuestión, sanción que resulta desproporcionada e innecesaria, pues el Estado tiene otros mecanismos de cobro coactivo para lograr hacer efectivo el pago de las aludidas multas.*” Concluye que la sanción de inmovilización resulta ser desproporcionada e innecesaria además de violatoria del derecho al trabajo y a la libertad de circulación.

1.1. Con relación a la cuestión, añade la demanda,

“[...] la medida a que se refiere la norma acusada –inmovilización de motocicleta–, se impone de manera general como sanción administrativa de tipo correccional por la comisión de infracciones. De ahí que lo que el legislador hace en la norma acusada es sancionar la mora en el pago de la multa y no la infracción a las normas de tránsito en sí misma considerada, y que estimen, con base en los derechos de los conductores y propietarios de motocicletas, pues para lograr el pago efectivo de multas las autoridades cuentan con facultades de ejecución coactiva que resultan suficientes.

Sin olvidar, que el aparte normativo acusado, que autoriza la inmovilización de la motocicleta por el no pago del valor de la multa, pertenece a la modificación del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, cuyo epígrafe reza: ‘sanciones por

incumplimiento de las normas de tránsito'. Esta circunstancia lleva a concluir que en este caso el legislador no puede imponer una sanción adicional que lo que busca realmente es el cobro efectivo de la misma, ya que este articulado se encuentra ubicado en las sanciones por el incumplimiento de las normas de tránsito, normas que deben buscar es sancionar las normas de tránsito y no ser instrumentos jurídicos para lograr la fuerza coactiva del régimen de tránsito, como se quiere realizar [...]"

1.2. Acerca de la falta de razonabilidad y de proporcionalidad de las medidas acusadas, la demanda dijo lo siguiente,

"[...] los fines que busca la medida discriminatoria conforme a nuestro legislador es prevenir el riesgo de conducir motocicletas, para conseguir estos propósitos el legislador acude en primer término a sancionar con multa la inobservancia de las normas de tránsito, y en segundo lugar a lograr el pago efectivo de tal multa mediante un mecanismo coactivo que consiste en la inmovilización de la motocicleta con el que se cometió la infracción. Recordando de antemano que la inmovilización vehicular significa una limitación a la libertad de circulación, puesto que, en el caso de las personas que utilizan la motocicleta y su conducción como herramientas de trabajo, la aludida medida implica también la restricción del derecho al trabajo.

A fin de ponderar el sacrificio de derechos que se produce para lograr el pago de las multas impuestas por infracción a las normas de tránsito, frente al fin que se persigue con esta limitación, resulta oportuno conocer por qué tipo de infracciones procede la imposición de multas, y qué otros sistemas de cobro coactivo están a disposición de las autoridades para lograr su pago. Al respecto el Código Nacional de Tránsito Terrestre establece infracciones que son señaladas taxativamente en el artículo 131 de ese ordenamiento, el cual fue modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010."

Para el demandante las sanciones son severas ya que ascienden a 30 salarios mínimos legales diarios vigentes. *"Considera que para aquellos conductores que sólo alcanzan este nivel de ingresos, las multas previstas por la comisión de las infracciones más graves son ciertamente sanciones severas, y que su pago, en estos casos, sólo puede lograrse afectando el mínimo vital de subsistencia del conductor sancionado y de su familia."*

El demandante señala que *aunque la multa es alta no es desproporcionada puesto que lo que se sanciona son infracciones de altísimo riesgo, sin embargo, si se estudia la nueva sanción creada por nuestro legislador, como es la inmovilización, por el no pago de la misma a los conductores de motocicletas, existiría un exceso en las atribuciones que la norma examinada concede a las autoridades con miras a realizar la fuerza coactiva de las*

normas de tránsito y a sancionar su incumplimiento, desproporción que se manifiesta en que, con base en tales atribuciones, es posible restringir derechos fundamentales hasta llegar al desconocimiento de los mismos en ciertos casos, con el objetivo de lograr el pago de la sanción pecuniaria impuesta. [...]”

La demanda considera preciso resaltar que el exceso de las facultades concedidas a las autoridades, se manifiesta en que existe otro mecanismo jurídico para lograr el pago de las multas, que resulta mucho menos restrictivo del derecho a la libre circulación de los conductores y de su derecho al trabajo cuando este implica la conducción de motocicletas, sin poner en riesgo el mínimo vital de subsistencia de las personas en ningún caso.

2. El accionante también estima que las expresiones acusadas violan el derecho a la igualdad. Presenta el cargo en los siguientes términos,

“[...] en el presente caso nos encontramos ante una normatividad inconstitucional, por cuanto desconoce una misma situación que debe ser tratada de manera igualitaria. Simplemente por tratarse de una determinada clase de vehículo, a la luz de la finalidad que busca proteger, no existe razonamiento lógico constitucional que acepte, ya que la misma no busca la protección de los usuarios del transporte y el tránsito, sino por el contrario busca un recaudo de las infracciones más eficientes, sin embargo nos preguntamos ¿por qué no se busca la misma sanción frente a los vehículos de cuatro ruedas, si lo que se persigue es un recaudo más eficaz?, afectando por el contrario derechos constitucionales como el derecho a la igualdad, la libre circulación y el trabajo.

Con el objeto de determinar si efectivamente existe una violación al principio de igualdad, se hace necesario parangonar los contenidos normativos del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010.

Según el artículo 21 bajo revisión, una vez realizada por el conductor de un vehículo de cuatro ruedas alguna de las infracciones expresadas en el literal D, se impondrá una multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, procederá a la inmovilización del automotor hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición.

Como puede observarse el procedimiento previsto en el artículo 21 que se examina, efectivamente consagra ciertas prerrogativas para los conductores de vehículos de cuatro ruedas, puesto que no les impone la sanción adicional de inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición.

Vistas así las cosas, el siguiente paso consiste en indagar cual fue el criterio que se tuvo en cuenta para establecer el tratamiento diferencial entre conductores de vehículos automotores y motocicletas; al cual, podemos manifestar que el único criterio que tuvo en cuenta nuestro legislador para imponer tal diferenciación, fue que las motocicletas ponen en riesgo tanto la vida de los conductores como de terceros, y la mayor accidentalidad que poseen estas. Diferenciación que a todas luces no justifica una regulación distinta y más favorable para los conductores de automotores de cuatro ruedas, puesto que las conductas son las mismas, las realizadas tanto por motocicletas, como por vehículos automotores.

[...]

El criterio de diferenciación no es razonable si observamos la finalidad que busca tal diferenciación, que en últimas en vez de buscar proteger el riesgo del transporte terrestre, obtiene es un recaudo de multas de manera más eficaz, pero solamente para las motocicletas, así las cosas vemos que el criterio de diferenciación que se utiliza en el presente asunto no es razonable, puesto que igual que las motocicletas, los vehículos automotores, también ponen en riesgo tanto la vida de los conductores, como de los terceros, ya que tanto la jurisprudencia, como la doctrina han reconocido que el transporte terrestre automotor es una actividad riesgosa, independientemente de la clase de vehículo terrestre que la ejerza.

En efecto, un análisis más detenido de la norma permite cuestionar seriamente el aludido criterio de diferenciación, puesto que las condiciones riesgosas que rodean el transporte terrestre afectan por igual a todo aquel que lleve a cabo la conducción de un vehículo automotor, sin importar que se trate de un vehículo de dos o de cuatro ruedas.”

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte participó en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Mediante apoderado, el Ministerio indicó que las normas si son razonables constitucionalmente, dada la gravedad de la situación que ellas están enfrentando. Dijo al respecto,

“(…) No vemos cómo se vulneran estos preceptos con la exigencia prevista en la Ley 1383 de 2010 cuando determina que los conductores de las motocicletas que transitan en sentido contrario al estipulado para la vía, o cuando no se detiene ante una luz roja de semáforo o se conduce un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización,

zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados; o 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 o conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas, no ameriten las sanciones consistentes en multa e inmovilización, sanciones que cumplen los presupuestos exigidos por la Corte Constitucional, toda vez que el objeto de la norma es adoptar una medida de protección, cuya finalidad es la salvaguarda de los derechos constitucionales como es la vida y la integridad personal e incluso garantizar el ejercicio de su autonomía comprometida ante un grave accidente.

Es importante señalar que para sustentar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas estas deben soportar el juicio de proporcionalidad que debe satisfacer toda medida que limite algún derecho fundamental de los individuos; en efecto en primer lugar las medidas restrictivas tienen una finalidad constitucional que consiste en proteger los valores esenciales del ordenamiento como la vida, la integridad personal y la misma autonomía del sujeto. En segundo lugar por cuanto las medidas [son] adecuadas para el logro del fin propuesto, toda vez que está comprobado de acuerdo con algunas estadísticas que los conductores de las motocicletas son los más infractores y la accidentalidad es elevada, razón por la cual la multa y la inmovilización reducen estos factores; en tercer lugar la medida es necesaria y finalmente es proporcional en cuanto a que la carga que se impone al sujeto para no infringir las normas de tránsito, es mínima en comparación con los eventuales beneficios ya que si analizamos cualquiera de los casos tipificados en la norma como sancionables, como por ejemplo no detenerse ante la luz roja o amarilla de un semáforo o ante una señal de pare, las personas que transitan en este tipo de vehículo pueden verse abocadas a sufrir un accidente que conlleva la pérdida de la vida a causa de lesiones, razón por la que nos lleva a concluir que las sanciones previstas en la Ley 1383 de 2010, artículo 21 literales D.3, D.4, D.5, D.6 y D.7, revisten el examen de constitucionalidad.”

2. Asomocol, Asociación de motociclistas de Colombia

El Presidente de la Asociación participó en el proceso de la referencia para apoyar los cargos presentados por la demanda.

2.1. Luego de sostener que el 91% de los motociclistas devenga entre 1 y 3 salarios mínimos, que gran parte de ellos depende exclusivamente de su motocicleta para la subsistencia y la de sus familias, y que los costos de los automotores son significativamente mayores, se indica sobre la violación al derecho a la igualdad lo siguiente,

“El criterio de violación del principio de igualdad, radica en el trato diferente que el legislador da a los conductores o propietarios de motocicletas, frente a los conductores y propietarios de otros vehículos automotores, mediante la imposición de una sanción adicional por la misma conducta, sanción adicional ésta que consiste en la inmovilización del vehículo, lo que no ocurre en contra del infractor cuando comete igual infracción utilizando un vehículo automotor de diferente clase. Es el segundo inciso en cada uno de los literales acusados, el que marca la diferencia, al otorgar un trato discriminatorio a los usuarios o propietarios de motocicletas que incurrir en una infracción de tránsito, frente a los conductores de otro tipo de vehículos automotores que cometen la misma infracción.

La norma parte del supuesto del hecho que es la infracción, la cual acarrea una sanción principal para ambos igual: multa. Pero al motociclista se le agrava su situación con la retención de la moto hasta el pago de la multa, lo que no ocurre con el conductor de vehículo diferente. Es palmaria la violación del derecho a la igualdad, frente al mismo supuesto normativo. Por lo tanto la frase de las normas acusadas debe ser declarada inconstitucional.”

2.2. Asomocol también defiende los argumentos según los cuales la norma afecta el derecho a vivir dignamente de muchas de las personas, cuyo trabajo es la fuente de ingresos para toda una familia. Se restringe en demasía el derecho al trabajo, así como el derecho a la circulación.

3. Intervención ciudadana

Ricardo Carvajal Londoño participó en el proceso de la referencia para apoyar la demanda, pues a su juicio sí se incurre en un trato discriminatorio. Según dice se impone una diferencia de trato evidente, a la cual no encuentra *“fundamento razonable y objetivo para que se discrimine al motociclista como se pretende con la mencionada ley, pues el mismo riesgo que genera un conductor de automóvil al realizar cualquiera de las conductas allí señaladas, incluso podría considerarse que reviste mayor riesgo el proceder imprudente en un automóvil que en una motocicleta, por sus condiciones de peso, volumen y velocidad y la capacidad de daños a terceros que contiene.”* Afirma además que las autoridades cuentan con otros medios para garantizar el pago coactivo de las sanciones si eso era lo que se quería.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias descritas en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, presentó el concepto N° 4986, solicitando a esta Corporación que se declaren inexecutable los apartes de las normas acusadas.

1. En primer lugar, advierte que de la simple lectura del texto acusado, dentro del contexto del capítulo y del título al que pertenece, y del otro capítulo relevante, se sigue que a los motociclistas, además de la multa de 30 salarios mínimos legales diarios vigentes, prevista como sanción principal por la comisión de las infracciones tipificadas en sus literales d.3, d.4, d.5, d.6 y d.7., se les impone, como sanción accesoria, la inmovilización de su motocicleta. Afirma que esta sanción accesoria no puede ser una especie de medida cautelar para asegurar el recaudo de la multa, pues la finalidad principal de las sanciones, como se ha dejado sentado atrás, es asegurar el respeto a las normas de tránsito.

2. Por tanto, siendo una verdadera sanción, considera que su examen de constitucionalidad debe ser más riguroso, pues el margen de discrecionalidad del legislador se reduce al momento de regular el ejercicio del poder represivo del Estado. Analiza la cuestión en los siguientes términos,

“El criterio que sigue el legislador para imponer la sanción en comento, es objetivo, en cuanto está vinculado a la clase de vehículo que conduce el infractor de las normas de tránsito, en este caso motocicletas. El que los motociclistas sean los destinatarios exclusivos de la sanción no implica *per se* que la norma sea inexecutable, pero si amerita un análisis de la necesidad, proporcionalidad y equidad de la sanción, valga decir, de su razonabilidad.

La inmovilización de las motocicletas puede limitar de manera significativa la libertad de circulación y, en aquellos casos en los cuales el vehículo se usa para trabajar con él, el derecho al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio, como lo aduce el actor.

Para situar la sanción en comento dentro de un contexto adecuado, vale la pena repasar las sanciones que establece el Código Nacional de Tránsito Terrestre, en su artículo 131, cuya cuantía oscila entre 4 y 45 salarios mínimos legales diarios vigentes, con sus correspondientes escalas y variaciones. La cuantía de la multa parece depender de la gravedad de la infracción. Las más onerosas, equivalentes a 30 y 45 salarios mínimos legales diarios vigentes, se imponen por conductas que ponen en peligro grave e inminente la vida e integridad física de los conductores, peatones y usuarios de los sistemas de transporte. Las sanciones intermedias, equivalentes a 15 salarios mínimo legales diarios vigentes, corresponden a comportamientos que, aunque menos graves que los anteriores, también resultan lesivos de los intereses que las normas del Código Nacional de Tránsito Terrestre pretende tutelar, en particular, la vida y seguridad de las personas y el uso debido de las vías públicas. Las multas equivalentes a 8 salarios mínimos legales diarios vigentes, se aplican de manera general a situaciones en las que se impide a las autoridades identificar al vehículo o al conductor, para establecer si uno y otro están debidamente

autorizados para conducir o transitar, o a actuaciones que ocasionan niveles altos de incomodidad a los usuarios del espacio público, incluyéndose también algunas que comprometen la seguridad de los usuarios del medio de transporte. Las multas menos onerosas, equivalentes a 4 salarios mínimos legales diarios vigentes, están reservadas para las infracciones cometidas por conductores de vehículos no automotores o de tracción animal.

La premisa de que la cuantía de la multa depende de la gravedad de la infracción, como lo prescribe el artículo 130 del mismo Código, al consagrar que *“las sanciones por infracciones a las normas de tránsito se aplicarán teniendo en cuenta la gravedad de la infracción”* y que para tal efecto *“se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas”*, debe ser matizada, pues en algunos casos depende también de otros criterios, tales como las características del vehículo, en las multas a conductores de vehículos de tracción animal.

Si se desarrolla el criterio de distinguir, para fines de la multa, por la clase del vehículo, podría llegar a pensarse que la sanción accesoria de inmovilización de las motocicletas, es admisible y válida. Empero, ello implicaría desconocer que las diferencias que hay entre un conductor de un vehículo automotor y uno no automotor, son mayores a las que hay entre el conductor de un auto y de una motocicleta, siendo ambos vehículos automotores.

En vista de lo anterior, parece razonable asumir que en los casos de infracciones cometidas por conductores de vehículos automotores, la regla es que la cuantía de la multa y, en general, de la sanción, depende de la gravedad de la infracción.

Partiendo de que las multas, en razón de su cuantía, para algunas personas pueden representar en sí mismas una carga pecuniaria muy onerosa,¹ pero su severidad no implica, *per se*, que sean desproporcionadas, hace una ponderación entre la restricción de derechos que ésta conlleva y los fines que se consiguen con su aplicación. Al hacer esa ponderación, “[...] *el Ministerio Público encuentra que hay un exceso en la sanción en comento, visible en dos circunstancias: i) la inmovilización, que restringe la libertad de circulación y,*

¹ Concepto del Procurador General de la Nación. Dijo al respecto: “Las más altas, que equivalen a 30 o a 45 salarios mínimos legales diarios vigentes, igualan o exceden el ingreso completo de un trabajador que perciba el ingreso mínimo que fija la ley. Si se tiene en cuenta que, al tenor del artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo, el salario mínimo *‘es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural’*; y que la Corte, en la Sentencia SU-995 de 1999, lo considera como *‘la contraprestación menor aceptable para la jornada legalmente establecida, de las labores que no requieren calificación alguna’*; debe concluirse que para aquellos conductores de vehículos automotores que sólo alcanzan este nivel de ingresos, que son un porcentaje bastante significativo, las multas previstas por la violación de las normas de tránsito son ciertamente sanciones severas, y que su pago sólo puede lograrse afectando el mínimo vital del conductor sancionado y de su núcleo familiar.”

en ciertos casos, afecta el derecho al trabajo, sólo puede ser remediada con el pago de la multa, cuya cuantía no puede ser cubierta, por la mayoría de las personas, cuyos ingresos son mínimos, sino con el sacrificio de su mínimo vital de subsistencia y del de su familia; ii) la inmovilización de vehículo, en tanto sanción principal, según la define el Código, está prevista para las infracciones más graves y para casos de reincidencia.”

“En cuanto a la primera circunstancia, se debe reconocer que si bien es cierto que no todos los conductores deben sacrificar su mínimo vital y el de su familia, para pagar una multa, la mayoría de ellos sí está en esa circunstancia y, tratándose como se trata, de una norma general, la circunstancia anotada es crucial. Lo dicho se magnifica si se tiene en cuenta sólo a los motociclistas, pues en ese grupo de personas la mayoría tiene ingresos y recursos menores a los de los conductores de automóviles, y una buena parte de esa mayoría emplea su motocicleta como un elemento de trabajo, del cual se deriva ese sustento mínimo. La cláusula del Estado Social de Derecho, como lo reconoce la Corte en las Sentencias C-316 de 2002 y C-799 de 2003, obliga a todas las autoridades a hacer concretas las condiciones que permitan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el respeto de la dignidad humana en condiciones de igualdad, pues no puede el legislador soslayar la situación de penuria económica y debilidad manifiesta por la que atraviesa un sector de la población, imponiendo a su cargo además de onerosas sanciones pecuniarias, que no está en posibilidad de atender inmediatamente, sanciones accesorias que agraven su estado de iliquidez amenazando su subsistencia, como sucede en este caso.

En cuanto a la segunda circunstancia, la expresión acusada incurre en una discriminación negativa, pues, además de someter a los motociclistas a una sanción accesoria que no está contemplada para otros conductores de vehículos automotores, les aplica una sanción: la inmovilización, que el Código establece para las faltas más graves o para los casos de reincidencia, sin que exista justificación adecuada para ello.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 40 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

2. Planteamiento del problema jurídico

La presente demanda plantea dos problemas jurídicos. En primer lugar si: ¿desconoce los derechos a la libertad de locomoción y al trabajo el legislador, al establecer que a los conductores de motocicletas, en los casos de mora en el pago de las multas, se les puede también inmovilizar su vehículo, sin importar si el mínimo vital se pueda ver comprometido? En segundo lugar la cuestión planteada es, a saber: ¿viola el legislador el principio de igualdad, al permitir que a los motociclistas se les inmovilice la motocicleta en los casos de mora por cuenta de las multas, a pesar de que no ocurre lo mismo con los otros automotores?

Para la Sala ambas respuestas son negativas. Ni se trata de restricciones irrazonables de acuerdo con la Constitución Política, ni se impone un trato discriminatorio a los conductores de motocicletas con respecto a los conductores de otros vehículos. Para exponer las respuestas a estas cuestiones, primero se hará referencia a la jurisprudencia constitucional en la materia. Luego se analizará la razonabilidad de la restricción a los derechos alegados para, por último, analizar la razonabilidad constitucional del trato diferente.

3. El transporte público en calles y carreteras, expresión contemporánea básica de la libertad de locomoción

3.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción, derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, *la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos*.² Es un derecho constitucional que como el derecho a la vida, tiene una especial importancia significativa, en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud.³

3.2. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en virtud de la naturaleza de la libertad de locomoción, la sola circunstancia del cierre de una vía implica afectar o limitar el derecho a circular libremente, salvo que exista una justificación legal y constitucionalmente razonable para ello.⁴

² Así se consideró en la sentencia T-518 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero), posteriormente se reiteró esta posición en la sentencia C-741 de 1999 (MP Fabio Morón Díaz; AV Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Fabio Morón Díaz) en los siguientes términos: “La libertad de locomoción, ha dicho la Corte, es un derecho fundamental en cuanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental, ‘...radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos’ (...).”

³ En la sentencia T-150 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero), por ejemplo, la Sala de Revisión consideró que: “[el] legítimo ejercicio del derecho a la circulación se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo.”

⁴ Esta decisión se adoptó en la sentencia T-550 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo); en el caso la Sala de Revisión resolvió conceder la tutela, ordenando al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que, en un término razonable de máximo 30 días, solicitara, tramitara y

También ha considerado que las limitaciones a esta libertad pueden ser indirectas, es decir, pueden provenir de las consecuencias que genera la actividad que realiza una persona. Así, en la sentencia T-066 de 1995⁵ se resolvió confirmar los fallos proferidos por los jueces de instancia, en los que se había decidido que la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional Del Estado Civil para Norte de Santander y Especial de Cúcuta, violaba la libertad de locomoción de los vecinos del sector en el que se encontraba ubicada al no tomar las medidas necesarias para evitar el malestar que generaba su presencia; un flujo permanente de personas, vehículos, vendedores ambulantes y plastificadores de cédulas, que generaba incomodidades tales como la dificultad en el ingreso a los hogares de las personas que residían en el vecindario.⁶

3.3. En el contexto urbano, el servicio de transporte público es un medio indispensable para poder ejercer la libertad de locomoción. Es así como en la sentencia T-604 de 1992 se decidió que *“(l)os derechos al trabajo, al estudio, a la libre circulación, a la recreación y al libre desarrollo de la personalidad resultan amenazados como consecuencia de la prestación discontinua e irregular del servicio de transporte (...)”* a una zona marginal de una ciudad.⁷ En la sentencia, además de señalar la importancia que tiene para el orden

obtuviera permiso especial de la autoridad distrital competente para continuar aplicando la medida de cierre de las calles 18 y 19 entre carreras 28 y 27 de Santafé de Bogotá, aledañas a las instalaciones en las cuales funciona dicho Departamento. Con relación a los límites de esta libertad la Corte ha considerado lo siguiente: “La Constitución faculta al legislador para establecer limitaciones a la libertad de locomoción. Estas pueden ser necesarias cuando el orden público se encuentre gravemente alterado. Igualmente pueden justificarse, entre otras, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural. La misma Constitución prevé un tratamiento especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310). De la Constitución también se derivan obvias restricciones a esa libertad en la propiedad privada (art. 58), y en los resguardos indígenas (arts. 319 y 330), ya que estas normas establecen que la propiedad de los resguardos es colectiva y no enajenable y facultan a los Consejos Indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. Y en las zonas de reserva natural, como se deduce de la norma constitucional que protege el derecho al ambiente sano (art. 79), con la preservación de las áreas de especial importancia ecológica” Corte Constitucional, sentencia T-257 de 1993 (MP Alejandro Martínez Caballero).

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-066 de 1995 (MP Hernando Herrera Vergara).

⁶ La Sala Civil del Tribunal Superior de Cúcuta, quien conoció del caso en primera instancia, resolvió ordenar al señor Registrador Nacional del Estado Civil y a sus delegados en la Registraduría Nacional en Norte de Santander, que en el término de 15 días adoptaran las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales tutelados, bien fuera mediante la vigilancia prestada por la Policía Nacional o por una Compañía de Vigilancia Privada. La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo en segunda instancia.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-604 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). El accionante, quien residía en el barrio Manuela Beltrán de Bucaramanga, solicitó al juez de tutela que se ordenara a la compañía de transporte que tenía asignada la única ruta que pasaba por el barrio, que volviera a adoptar el recorrido habitual, pues se había modificado y ya ningún bus llegaba hasta allí. La Sala de Revisión concedió la tutela y resolvió ordenar a la empresa UNITRANSA S.A. el cumplimiento continuo y regular del servicio público de transporte al barrio Manuela Beltrán en los estrictos y precisos términos del acto administrativo que autorizó su prestación.

constitucional vigente el servicio público de transporte,⁸ la Sala de Revisión indicó la importancia económica y social de éste en los siguientes términos,

“El fenómeno de la ciudad —su tamaño y distribución— hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. De la capacidad efectiva de superar distancias puede depender la estabilidad del trabajo, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, el ejercicio de la iniciativa privada y, en general, el libre desarrollo de la personalidad.

De otra parte, la complejidad del mundo moderno hace que el tiempo y el espacio individuales se conviertan en formas de poder social. Tiempo y espacio son elementos cruciales para la búsqueda de bienestar y progreso en las sociedades de economía capitalista. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc., en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio. La potencialidad de afectar la vida diaria del usuario por parte de las empresas transportadoras explica la mayor responsabilidad social y jurídica exigible a éstas y el estricto control de las autoridades con el fin de garantizar la prestación adecuada del servicio.

(...)

Los transportes, y los avances tecnológicos que diariamente los transforman, han posibilitado el progreso social y el crecimiento económico. La organización del sistema de transporte condiciona gran parte del intercambio económico y social. La fuerza de estructuración económica que posee el transporte público permite, cuando se accede al servicio, participar de la prosperidad general. Su carencia, en cambio, compromete un estándar mínimo de la existencia.

La administración equilibrada y justa de la riqueza puede verse afectada por errores o falta de planeación del transporte público que, siendo un instrumento clave del desarrollo, tiene una incidencia directa sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales.”⁹ (resaltado fuera del texto)

⁸ Dice la sentencia al respecto: “La trascendental importancia económica y social del transporte se refleja en el tratamiento de los servicios públicos hecha por el constituyente. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado (CP art. 365) —uno de cuyos fines esenciales es promover la prosperidad general (CP art. 2)—, factor que justifica la intervención del Estado en la actividad transportadora con miras a ‘racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo ...’ (CP art. 334).” (Sentencia T-604/92; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-604 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

3.4. El transporte en calles y carreteras mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre son una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero se trata de formas de transporte que también generan riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado. El poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. Es decir, usar vehículos terrestres para el desplazamiento humano, supone generar o asumir riesgos significativos, incluso de muerte.¹⁰ El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riesgos tengan lugar, protege los derechos cardinales a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad.

3.5. En resumen, (i) la libertad de locomoción tiene una importancia central, por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; (ii) es una libertad que se afecta no sólo cuando irrazonablemente por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, sino también cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; (iii) el transporte en las ciudades es fundamental para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte diferente a los servicios públicos; (iv) el poder de regulación del transporte no sólo pretende asegurar la posibilidad de desplazarse, sino el hacerlo en condiciones de seguridad, sin riesgos para la vida y la integridad personal más allá de lo razonable.

4. La inmovilización de vehículos es una sanción razonable constitucionalmente, en principio, pero puede ser concebida con violación de garantías constitucionales básicas

La Constitución señala (art. 24, CP) que “todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.” Este derecho fundamental, junto con el mandato constitucional según el cual “corresponde al Congreso hacer las leyes” mediante las cuales deberá cumplir, entre otras, la función de “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República” (art.150, num. 25, CP),

¹⁰ Desde el momento de la introducción de los vehículos de transporte terrestre, la preocupación por las condiciones de seguridad que puedan evitar los graves riesgos a los que éstos exponen a las personas, ha sido un tema de debate público. La muerte del famoso arquitecto catalán Antoni Gaudí, por causa de un ‘tranvía’, en 1926, es uno de esos acontecimientos emblemáticos que llamaron la atención de las personas acerca de esos nuevos riesgos introducidos a las ciudades.

constituyen el fundamento constitucional del Código Nacional de Tránsito Terrestre. Esta competencia expresa y exclusiva que le confirió la Constitución al legislador para regular este tema, fue reiterada por el Congreso mismo en el artículo 6° del Código Nacional de Tránsito Terrestre. La norma fue demandada ante esta Corporación, que la declaró exequible sobre la siguiente base: “(...) *es al Congreso de la República a quien corresponde la regulación de los derechos y libertades como titular, por regla general, del poder de policía*¹¹ *y en este caso, además, la Constitución le atribuyó la competencia para unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.*”¹²

4.1. Al respecto, la jurisprudencia constitucional se pronunció acerca del sentido y de la relevancia constitucional del Código Nacional de Tránsito Terrestre en los siguientes términos,

“El legislador adoptó el Código Nacional de Tránsito Terrestre con el fin de regular *la circulación* de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas (Art. 1° Ley 769/02).

El objetivo central de dicha regulación es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público. En este sentido, es evidente que las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía – persona - vehículo.

Es claro que si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-024 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). Ver los apartes citados en las notas 43 y 44 precedentes [nota al pie de página de la sentencia original].

¹² Corte Constitucional, sentencia C-568 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis) En este fallo la Corte resolvió declarar exequibles, por los cargos formulados, las expresiones “*Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito*”, contenidas en el primer inciso del párrafo 3° del artículo 6 de la Ley 769 de 2002.

evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conductas claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.

En este contexto, es el Estado el que debe garantizar que esa coordinación exista y que los diferentes factores que intervienen en el tráfico de vehículos y personas sea a tal punto armónica, que su dinamismo se refleje en la consecución de niveles más altos de salubridad y seguridad ciudadanas. De allí que, en materia de tránsito, no sólo los individuos de a pie, sino los vehículos - cualquiera sea su naturaleza- deban estar sometidos a regulaciones concretas que permitan su integración armónica en la dinámica diaria de la circulación.”¹³

4.2. El legislador puede, legítimamente, imponer limitaciones a la libertad de locomoción, siempre y cuando éstas sean razonables. No es de recibo, por tanto, el argumento de la demanda según el cual “(...) la inmovilización de vehículos, concretamente los de servicio público (...) desconoce la prevalencia de la Constitución sobre las demás leyes o normas jurídicas, por cuanto introduce unas limitaciones al principio universal de locomoción que afecta no sólo a los vehículos, a las empresas de transporte, los deberes que éstas tienen que cumplir con unas rutas y horarios establecidos, sino los derechos de los inversionistas, de los usuarios y conductores.” La libertad de locomoción puede ser limitada en tanto la restricción impuesta sea razonable.

4.3. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre las sanciones contempladas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y, concretamente, de la sanción de inmovilización.

4.3.1. Por ejemplo, la jurisprudencia ha considerado que una norma sancionatoria en materia de tránsito, limita irrazonablemente las libertades y los derechos de las personas, al conceder a las autoridades de tránsito “*facultades exorbitantes y desproporcionadas que, dado su carácter general, al ser ejercidas pueden implicar el sacrificio desproporcionado de derechos fundamentales*”. Tal fue la decisión adoptada por la Corte, precisamente, a propósito del análisis de la norma que permitía la inmovilización del vehículo o la retención de la licencia de conducción, como forma de lograr el pago coactivo de las multas, pues la facultad contemplada era excesivamente amplia, y dejaba al arbitrio y la discrecionalidad de los funcionarios al posibilidad de afectar derechos fundamentales.¹⁴

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-355 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, AV Jaime Araujo Rentería). En este caso la Corte resolvió declarar exequible, condicional y parcialmente, el artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

¹⁴ Dijo al respecto la sentencia: “De esta manera, para el caso de los conductores de servicio público las facultades concedidas a la Administración para lograr el pago forzado de las multas incluyen las siguientes atribuciones: (i) acudir al proceso de ejecución coactiva; (ii) imponer, “*en todo caso*” o la retención de la licencia o la inmovilización del vehículo; (iii) no renovar la licencia de

4.3.2. También ha señalado que *“imponer a un conductor la sanción administrativa complementaria de inmovilización del vehículo no implica sancionarlo dos veces por el mismo hecho.”*¹⁵ A su parecer, la inmovilización es *“una medida administrativa de carácter sancionatorio, complementaria a la multa, que se impone en los eventos que la autoridad no puede permitir que el vehículo sancionado continúe circulando. || Por ejemplo, cuando un conductor realiza un giro prohibido, responde únicamente con el pago de una multa. Pero cuando la infracción consiste en no cumplir con alguno de los requisitos legales existentes para que el vehículo pueda circular o para que el conductor pueda manejar, la multa es una medida que ofrece una sanción insuficiente. Si la autoridad competente no inmoviliza el vehículo luego de imponer la multa y le permite al conductor continuar su camino, estaría autorizándolo a seguir cometiendo el comportamiento por el cual lo sancionó.”*¹⁶

4.3.3. Concretamente, la Corte ha establecido que la sanción de inmovilización limita razonablemente el derecho a la locomoción, el derecho al mínimo vital, el derecho a la igualdad y el derecho al trabajo.

4.3.3.1. Con relación a la libertad de locomoción, la Corte consideró que la sanción de inmovilización del vehículo contemplada en las disposiciones contenidas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre es razonable bajo cada uno de los supuestos analizados en aquella oportunidad. A su juicio se trataba de *“normas que imponen una restricción a un derecho (libertad de locomoción), en pro de un fin constitucionalmente importante (la protección de los derechos fundamentales de las personas que transitan por las vías y la conservación del orden público vial), a través de un medio que no está prohibido (imponer como sanción la retención temporal de un bien) y es efectivamente conducente para lograr el fin buscado.”*¹⁷

conducción si no se han cancelado las multas pendientes. || Todo lo anterior lleva a concluir que el legislador, al disponer que *en todo caso* será procedente la inmovilización del vehículo o *preferiblemente* la retención de la licencia de conducción si pasados treinta días de la imposición de la multa ésta no ha sido debidamente cancelada, concedió a las autoridades de tránsito facultades exorbitantes y desproporcionadas que, dado su carácter general, al ser ejercidas pueden implicar el sacrificio desproporcionado de derechos fundamentales. En tal virtud declarará la inexecutable de la expresión acusada, debido a la desproporción de dichas facultades.” En esta ocasión se analizó el artículo 140 del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002), **Artículo 140. Cobro Coactivo.** *Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil. En todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no ha sido debidamente cancelada.* [se resalta la parte acusada y declarada inexecutable.] Corte Constitucional, sentencia C-799 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV Jaime Araujo Rentería).

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV Jaime Araujo Rentería).

¹⁷ Señaló la Corte al respecto: “[...] 3.6.1. Según el Ministerio de Transporte, la decisión del legislador de ordenar a la autoridad de tránsito que en ciertos casos imponga, como sanción

4.3.3.2. Tampoco consideró la Corte que toda persona vería severamente afectados sus derechos, porque supuestamente su vehículo se mantendrá inmovilizado por un largo e inevitable lapso. El tiempo de la sanción no debería ser largo, “[...] *salvo que la persona no realice las acciones necesarias para reunir el requisito cuyo incumplimiento justificó la inmovilización del vehículo. La afectación de los ingresos derivados del trabajo del conductor o propietario del vehículo es razonable cuando, como sucede en este caso, dicha afectación resulta de un acto voluntario y autónomo, contrario a un mandato legal y su prolongación depende, también, de la decisión libre del afectado.*”¹⁸

4.3.4. La jurisprudencia también ha considerado que las bicicletas y las motocicletas, a pesar de ser vehículos diferentes, pueden ser tratadas de la misma forma cuando son aspectos respecto de los cuales uno y otro medio son comparables.¹⁹ Concretamente, se consideró que no era desproporcionado

complementaria a la multa, inmovilizar el automóvil, está orientada a evitar que ‘(...) se sigan poniendo en inminente riesgo, intereses jurídicamente protegidos de suprema prevalencia, como (...) la seguridad de los usuarios’. Las normas sobre tránsito terrestre que imponen la sanción de inmovilización, afirma el Gobierno, propenden al desarrollo ‘(...) de los fines esenciales del estado colombiano previstos en la Constitución Política, buscar la garantía y adecuada protección de la vida y bienes de los asociados, así como asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.’ Por tanto, el doble fin buscado por el legislador (defender los derechos fundamentales de quienes eventualmente podrían verse lesionados y mantener el orden en las vías, calles y espacio público) al establecer la inmovilización en los apartes del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre acusados es constitucionalmente *importante*. || 3.6.2. El medio elegido por el legislador en este caso consiste en inmovilizar el vehículo, es decir, en ordenar a la autoridad de transporte que retenga temporalmente un bien mueble. La retención de bienes, en especial como medida preventiva, es un medio que no está en sí mismo prohibido. || 3.6.3. Finalmente la Corte debe establecer si la medida adoptada (imponer la sanción de inmovilizar el vehículo del infractor en las hipótesis contempladas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre) es *efectivamente conducente* para la consecución del fin propuesto (evitar que se pongan en inminente riesgo los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en la calle y podrían verse lesionadas y mantener el orden público y el correcto funcionamiento en el tránsito). Debido a que los comportamientos a analizar son varios y diversos, a continuación se considerarán las infracciones en cuatro grupos: (i) las referentes a la prueba de idoneidad del conductor, (ii) las referentes al lugar por el que se transita, (iii) las referentes a la idoneidad del vehículo y (iv) las referentes al control del riesgo.” En los cuatro casos, concluye la Corte, el medio es conducente para obtener el fin propuesto. Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV Jaime Araujo Rentería).

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV Jaime Araujo Rentería).

¹⁹ Dijo al respecto la Corte: “6.3.1. Sin duda, lo ideal es que el ciclista pueda ir por una vía exclusiva para él o compartida únicamente con vehículos sin motor de similares características. Pero esta no es la hipótesis que enfrenta el legislador en la norma acusada. Lo que se plantea en este caso, es la regla que deben observar los ciclistas cuando transitan por vías que comparten con cualquier otro tipo de vehículo. Así, la decisión del legislador fue que las ciclas vayan por la derecha de la vía, no más allá de un metro de la acera. || Ahora bien, para la Corte es razonable brindar el mismo tratamiento a ciclistas y motociclistas respecto a cuánto espacio tienen en la vía para transitar. Delimitar espacialmente el ámbito de circulación en la vía pública a los vehículos pequeños no implica un criterio sospechoso que esté prohibido y el medio es conducente para lograr un fin constitucionalmente *importante* (organizar el tránsito vehicular por las vías públicas, de forma segura y eficiente). En esta medida, el primer inciso del artículo 94 del Código Nacional de Tránsito Terrestre es constitucional, en lo que al derecho a la igualdad respecta. || 6.3.2. Con

imponer a los ciclistas multas de 4 salarios mínimos diarios, por cometer las infracciones contempladas en su caso.²⁰

4.3.5. En esta misma línea, la jurisprudencia ha señalado que la sanción de cancelación de la licencia de conducción por reincidir en prestar el servicio público de transporte en un vehículo particular no es irrazonable ni desconoce el derecho al trabajo de las personas.²¹

relación a la supuesta discriminación que existiría por prohibir conjuntamente a conductores de motos y ciclas ‘utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo’, es evidente para la Corte que no existe. Teniendo en cuenta que se trata de vías ‘exclusivas’, cualquier vehículo que no sea de servicio público colectivo, no sólo las motos y las ciclas, tiene prohibido circular por ellas. Es claro pues, que el fragmento final del segundo inciso del artículo 94 del Código Nacional de Tránsito Terrestre no constituye una discriminación a los ciclistas.” Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV Jaime Araujo Rentería).

²⁰ Dijo al respecto la Corte: “Al comparar las multas que se imponen por las diferentes infracciones que contempla el artículo 131 del Código de Tránsito, se advierte, *prima facie*, que el legislador considera más graves las infracciones en que incurren los automotores. Mientras que a los ciclistas no se les exige licencia y se les sanciona con multas de 4 salarios mínimos diarios vigentes por ‘no respetar las señales de tránsito’ o ‘por transitar por zonas prohibidas’, a los conductores se les exige licencia y se les sanciona con 8 salarios diarios mínimos vigentes si no la tienen con ellos mientras conducen o si no pagan un peaje, o con 30 salarios diarios mínimos vigentes a quien obstruya una ambulancia. El legislador dispone de un margen suficiente para determinar el monto de las multas y no compete a la Corte disminuir la cuantía de las multas para los ciclistas o aumentar el monto de las multas para los automovilistas”.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-408 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En este caso dijo la Corte: “4.3.1. Las licencias de conducción son documentos públicos de carácter personal e intransferible que autorizan a una persona para conducir válidamente un vehículo automotor de acuerdo con las categorías que para cada modalidad se establezcan. Para su obtención, el legislador ha previsto una serie de exigencias y requisitos, que para la conducción de vehículos de servicio público se hacen más exigentes. En efecto, el artículo 16 de la Ley 769 de 2002, dispone que los centros de enseñanza automovilística “[o]frezcan dentro de sus programas una especial capacitación para conducir vehículos de servicio público”. Así mismo, se exige una edad superior que la requerida para la conducción de un vehículo particular, y la realización de exámenes teóricos y prácticos de aptitud física y mental, así como certificados de aptitud de conducción circunscritos a la conducción de vehículos de servicio público. De la misma manera, la vigencia de la licencia de conducción para vehículos de servicio público, a diferencia de la exigida para vehículos particulares que es indefinida, será de tres años y deberá renovarse previo cumplimiento de las exigencias previstas en la ley. || Todo ello evidencia, a juicio de la Corte, que el legislador, dada la relevancia y los intereses que se pretenden proteger, como son la seguridad de los usuarios y el interés general de la colectividad, fue más exigente con la normatividad que se aplica a los conductores de vehículos de transporte público. De ahí, que se consagre en el artículo 26 cuestionado como causal de suspensión e incluso de cancelación de la licencia de conducción, que el servicio de transporte público sea prestado en vehículos particulares, pues los conductores de esta clase de vehículos deben acreditar exigencias superiores a quienes conducen vehículos particulares, sin desestimar, por supuesto, la idoneidad que debe acreditar quien aspire a obtener una licencia de conducción en general. En ese sentido, el propio legislador al expedir el Estatuto Nacional de Transporte, impuso a las empresas de transporte público la obligación de vigilar y constatar que los conductores de sus equipos “[c]uenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes” (Ley 336/96 art. 34). || Con ello tampoco se desconoce el derecho al trabajo, porque sencillamente quien aspire a ejercer dicho oficio, debe sujetarse a las exigencias que establece la ley para esa clase de actividad, pues está de por medio no sólo la seguridad de los usuarios del servicio en cuestión, sino la de peatones, ciclistas, motociclistas y en general quienes se desplacen por las calles y vías públicas. Así las cosas, quien infrinja las disposiciones legales que en materia de conducción se imponen, se hará acreedor a las sanciones que al efecto establezca la ley. En esos eventos, como lo señala el Procurador General, adquiere especial relevancia el derecho administrativo sancionador,

4.4. Así pues, concluye la Sala que la inmovilización del vehículo es una sanción que, en principio puede ser contemplada por el legislador, siempre y cuando ésta sea consagrada de forma razonable y proporcionada. A continuación pasa la Sala a analizar si las normas acusadas, en la forma como consagran la figura, desconocen o no la inmovilización.

5. La sanción de inmovilización de motocicletas ante falta de pago de multas graves restringe razonablemente la libertad de locomoción y el derecho al trabajo

El accionante considera que los derechos a la libertad de locomoción y al trabajo son irrazonable y desproporcionadamente restringidos, al establecer como sanción adicional a la mora del pago de multas, la inmovilización del vehículo hasta el momento en que éstas sean canceladas, sin importar el impacto que tal situación pueda representar para el mínimo vital del dueño de tal motocicleta o, peor aún, de su familia.

5.1. En la medida que la norma en cuestión es de carácter sancionatorio, en principio tiene la Corte razones para hacer un juicio estricto a la norma en cuestión, sobre todo si se tiene en cuenta que, como lo señala el accionante, en algunos casos la sanción puede afectar considerablemente el goce efectivo de los derechos de las personas. Pero por otra parte, al tratarse de una norma que regula el tránsito de los vehículos, que como se dijo, es una competencia específicamente asignada por la Constitución al legislador, es preciso que el juez constitucional realice un juicio leve a las normas. Efectivamente, ante el enfrentamiento, por un lado, de derechos fundamentales como el derecho al trabajo, a la libertad de locomoción y al mínimo vital, que exigirían un juicio de constitucionalidad estricto, y por el otro, el amplio margen de configuración de que goza el legislador en materia de transporte como garantía del principio democrático y que demandaría la aplicación de un juicio leve, se debe optar de acuerdo con la jurisprudencia constitucional²² por un juicio intermedio que sopesa adecuadamente los intereses en conflicto. Es decir, la Corte considerará que la norma es razonable si propende por fines importantes constitucionalmente, mediante medios que no estén prohibidos y sean conducentes para llegar a los fines propuestos. Como se indicó, tales fueron también los parámetros empleados por la jurisprudencia previamente

como manifestación de la potestad punitiva del Estado, mediante el cual se potencia la regulación de la vida en sociedad en aras de mantener la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (CP. art. 2). || Ahora, podría alegarse que en regiones apartadas el servicio público de transporte no puede ser prestado satisfactoriamente por tratarse de lugares con especial alteración del orden público y, por lo tanto, las necesidades de la colectividad se verían insuficientemente satisfechas, con lo cual se podrían vulnerar derechos fundamentales de la ciudadanía. Con todo, el legislador en el artículo 26 acusado, previó una excepción al disponer la procedencia de la sanción a que se refiere la norma '[s]alvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva'. De esa forma, el legislador en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 365 de la Carta Política, previó la eficiente prestación del servicio público de transporte cuando por razones de alteración del orden público, este no pueda ser prestado de manera efectiva."

²² Sentencia C-673 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araújo Rentería).

analizada.

5.2. Las disposiciones acusadas establecen que quienes infrinjan las normas de tránsito serán sancionados con multas, dependiendo el tipo de infracción (artículo 131 de la Ley 1383 de 2010). Esta multa será de treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, cuando se cometan las infracciones descritas en los numerales del literal *D* del artículo en cuestión (art. 31 de la Ley 1383 de 2010). Concretamente aquellas que son demandadas, consisten en (i) transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril (D3); (ii) no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de ‘PARE’ o un semáforo intermitente en rojo (D4); (iii) conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados (D5), (iv) 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 (D6); y (v) conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas (D7). Todas las disposiciones legales demandadas establecen que, en el caso en el cual la infracción sea cometida por motocicletas “[...] se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito.” El artículo 135 del Código Nacional de Tránsito Terrestre consagra el procedimiento que debe seguir la autoridad de tránsito para imponer un comparendo ante la comisión de una contravención.²³ El artículo 136 del

²³ *Artículo 135.* [Modificado por la Ley 1383 de 2010, artículo 22] *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 cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo. || Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. || La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere. || No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. || El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por este. || *Parágrafo 1°.* La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta. || Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

Código Nacional de Tránsito Terrestre, por su parte, señala las reglas para que las personas tengan derecho a que se reduzca el monto de la multa que debe pagarse, en el caso de que el inculpado reconozca la comisión de la infracción y cancele la misma dentro de los plazos allí señalados.²⁴

5.3. Así pues, la medida legal cuestionada consiste en imponer una multa significativa a los conductores de motocicletas (30 salarios mínimos legales diarios vigentes) en caso de cometer alguna de las graves infracciones contempladas en los literales D.3. a D.7., de la norma acusada en la demanda, indicando que (i) *hasta tanto no se pague el valor de la multa o* (ii) *la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito*, entonces se procederá a la inmovilización de la moto. Para la Sala, esta medida restringe razonablemente la libertad de locomoción y el derecho al trabajo, como se pasa a explicar a continuación.

5.3.1. La medida está orientada a un fin importante, cual es el de proteger la vida y la integridad personal de las personas; tanto la de las que ocupan la motocicleta como la de las personas que estén en otro vehículo o sean peatones. De hecho, esta finalidad no sólo es importante, es imperiosa. Ahora bien, el medio elegido por el legislador en este caso, a saber, inmovilizar la motocicleta, no es un medio que, *prima facie*, esté prohibido y no pueda ser empleado por el Legislador.

Finalmente, el medio elegido es conducente para alcanzar el fin propuesto.

|| Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.”

²⁴ *Artículo 136.*— [Modificado por la Ley 1383 de 2010, artículo 24] *Reducción de la Multa.* Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá sin necesidad de otra actuación administrativa, cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco días siguientes a la orden de comparendo, igualmente, o podrá cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo, en estos casos deberá asistir obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en el Centro Integral de Atención, donde se cancelará un 25% y el excedente se pagará al organismo de tránsito. Si aceptada la infracción, esta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios. || Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, el inculpado deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la autoridad de tránsito después de 30 días de ocurrida la presunta infracción seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados. || En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) del valor de la multa prevista en el código. || Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa y la comparencia podrá efectuarse en cualquier lugar del país. || *Parágrafo 1°.* En los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa. || *Parágrafo 2°.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por un periodo de doce (12) meses, todos los conductores que tengan pendiente el pago de infracciones de tránsito podrán acogerse al descuento previsto en el presente artículo.

Inmovilizar la motocicleta, si no se pagan las multas por haber cometido las graves infracciones ya señaladas, impone una restricción tal en las personas, que la fuerza a cumplir con la sanción económica impuesta. Adicionalmente, al saber los conductores de motocicletas que es inevitable el pago de las severas sanciones económicas que se les imponen por cometer las contravenciones contempladas en los literales D3 a D7, del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por la Ley 1383 de 2010, artículo 21, se disuade a los conductores de motos aún más, de cometer dichos actos. La certeza de la sanción pecuniaria, ante la severidad de la restricción por la inmovilización en caso de no pago, lleva a las personas a evitar incurrir en las contravenciones indicadas. Se trata, ante todo, de compeler al conductor desobediente, al recto cumplimiento de los deberes y responsabilidades que conlleva realizar una actividad peligrosa como la de conducir motocicleta. El conductor de motocicleta que incurre en las contravenciones mencionadas, desconoce la ley. Pero si además decide no cumplir con el pago de la multa y seguir utilizando su vehículo, está demostrando el grave irrespeto que profesa hacia las reglas establecidas democráticamente en la nación para que se le permita a una persona conducir una motocicletas.

Las estadísticas con las que actualmente cuenta el Ministerio de Transporte sobre la accidentalidad terrestre evidencian, como lo reconoce el propio demandante, la alta probabilidad de que ocurra el riesgo de afectación de la vida que genera el uso de las motocicletas; especialmente, por supuesto, si se hace omitiendo y desconociendo las reglas más básicas de tránsito. Esto ha sido cierto tanto para los años 2007²⁵ y 2008,²⁶ como 2009.²⁷

La medida de protección a propósito de las motocicletas es especialmente razonable si se tiene en cuenta que no sólo se encuentra en juego la vida y la integridad personal de quien conduce, sino también —se insiste— de quienes sean peatones o pasajeros, especialmente, en aquellos casos en los que la motocicleta es usada como medio de transporte público.

5.3.2. Adicionalmente, la Sala considera que las restricciones impuestas no son desproporcionadas. Por una parte, la libertad de locomoción es restringida sólo en función de un vehículo. Las personas pueden seguir desplazándose por

²⁵ De acuerdo con cifras del año 2007, el Ministerio de Transporte señala que el 22,3% de las muertes de peatones en las que está involucrado un vehículo, se relacionan con una motocicleta. En cuanto a la mortalidad de pasajeros, esta cifra es de 36,4% y en cuanto al conductor es de 64,53%. Considerando los casos conjuntamente, en total, la mortalidad relacionada con motocicletas es en el 39,5% de los casos. La fuente de la información del Ministerio es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

²⁶ En el año 2008, el 48% de las personas que sufrieron lesiones en accidentes de tránsito y el 39% de las que murieron por la misma causa, fueron motociclistas. La fuente de la información es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

²⁷ De acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el año 2009 del total de 5.796 muertos envueltos en accidentes de tránsito, 2.274 de ellos fallecieron por hechos que involucraron una moto o un motocarro, es decir el 39,23%. El total de lesionados en accidentes de tránsito fue 39.167, de los cuales 17.662 por hechos que involucraron una moto o un motocarro, es decir el 45,09%.

el territorio nacional, incluso mediante el uso de vehículos. No se impide en forma alguna la libre circulación, salvo hacerlo mediante la motocicleta que fue ‘inmovilizada’. Por otra parte, el derecho al trabajo tampoco se ve desproporcionalmente afectado, puesto que la persona puede seguir trabajando en cualquier actividad, incluso la de conducir algún vehículo. En todo caso, se trata de una restricción temporal, que termina en el momento en que la persona decide cumplir con el pago de la multa, que se generó por la comisión de una contravención. Por último, cabe recordar que como ya lo sostuvo esta Corte en otra oportunidad, es el propio conductor, al no haber cumplido su obligación de respetar las normas de tránsito, en especial aquellas que prohíben cometer graves contravenciones, y al no haber pagado la multa que se generó, quien se pone en una situación que afecta el goce efectivo de ciertas libertades y derechos de los que es titular. Especialmente grave es el proceder de un conductor de motocicleta que allá incurrido en tales comportamientos, sobre todo si se trata de una persona que usa el vehículo como medio autorizado de servicio de transporte público.

5.4. En resumen, inmovilizar la motocicleta, si no se pagan las multas por haber cometido las graves infracciones contempladas en los literales D3 a D7, del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, es un medio que no está prohibido, y es conducente para alcanzar el fin propuesto [a saber: proteger la vida y la integridad de las personas.], el cual, además de importante, es imperioso en un estado social y democrático de derecho fundado en el respeto a la dignidad humana.

6. La sanción de inmovilización ante falta de pago de multas graves a las motocicletas y no al resto de automóviles, no es un trato discriminatorio

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, la decisión del Legislador de imponer una sanción más grave a las motocicletas que al resto de automóviles es razonable constitucionalmente. No constituye un trato injustificado y, por tanto, discriminatorio.

6.1. La igualdad en este caso se predica de dos grupos. Por una parte el de los conductores de motocicletas y, por el otro, el de los conductores de otro tipo de vehículos. El trato diferente entre los dos grupos se da con relación a la interposición de la ‘inmovilización’ del vehículo. Mientras que a los conductores de motocicletas que cometan las infracciones contempladas en los literales D3 a D7, del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, se les inmoviliza la motocicleta en el caso de no pago de la multa, para el resto de vehículos ello no es así. Así pues, el criterio con base en el cual se establece el trato diferente es si el tipo de vehículo es una motocicleta o no. Corresponde pues a la Corte, analizar la razonabilidad del criterio con base en el cual se establece el trato diferente. En otras palabras, la cuestión que enfrenta la Sala, es si es razonable imponer una sanción de inmovilización por el no pago de multas por comisión de contravenciones graves, a las motocicletas pero no a los demás tipos de vehículos.

6.2. Para la Sala, como se dijo, la respuesta a esta cuestión es afirmativa, es decir, el trato diferente es razonable.

6.2.1. En primer lugar, es preciso señalar que no se trata de un criterio sospechoso. Las normas en cuestión emplean como criterio de diferenciación el tipo de vehículo, si se es o no una motocicleta. Este criterio no se basa en alguna de las categorías de distinción señaladas por el artículo 13 de la Constitución Política como sospechosas de discriminación. Esto es, no se trata del uso por parte del Legislador de alguna de las clasificaciones sociales que tradicionalmente ha sido empleada por mayorías sociales, para imponer restricciones y limitaciones injustificadas en el ejercicio de sus derechos, a minorías y grupos sociales excluidos o marginados. Además, como se dijo, los derechos fundamentales involucrados (libertad de locomoción y derecho al trabajo) no están gravemente afectados. De tal suerte que para la Sala, el juicio de igualdad al que se ha de someter los textos legales acusados ha de ser leve. Deferente con el margen de configuración que el legislador cuenta en esta materia que, en gran medida es de carácter técnico.

6.2.2. El fin por el que propende el trato diferente es proteger la vida de las personas. Tal como lo indicó el propio demandante en su acción de inconstitucionalidad, se considera que se protegen las vidas si se consagra una mayor sanción a las motocicletas, por cuanto representan un mayor riesgo y un mayor peligro que los demás vehículos. Así pues, no sólo se trata de un fin legítimo sino, como se dijo anteriormente, un fin imperiosos. La protección a la vida de las personas es un mandato de ineludible cumplimiento, sobre todo si se trata de minimizar el impacto de las actividades sociales riesgosas como, por ejemplo, conducir motocicleta.

6.2.3. El medio empleado en el presente caso no está prohibido. Decidir que, en ejercicio de la facultad con que cuenta el Legislador para configurar el ordenamiento jurídico, se va a dar un trato sancionatorio diferente a los conductores de un tipo de vehículo que a los conductores de los demás tipos de vehículos, es un medio legal que, *prima facie*, no está prohibido y excluido del ordenamiento.

6.2.4. Por último, la Sala considera que el medio elegido, es decir, el trato diferente consignado por la ley, es adecuado para alcanzar el fin propuesto. En otras palabras, tratar diferente a los conductores de motocicletas respecto a los de otro tipo de vehículos, siendo más severo con aquellos que con éstos permite llegar al fin que se busca, a saber, proteger la vida de las personas.

A primera vista, se puede presumir que la probabilidad del riesgo de perder la vida o sufrir más graves lesiones en una motocicleta que en otro tipo de vehículo terrestre, debido a su forma y su diseño; su capacidad de cometer más y más riesgosas contravenciones es notoria. En efecto, si se piensa en las condiciones de una motocicleta; en su tamaño, en su forma, en su diseño, en

su funcionamiento; es claro que las posibilidades de incurrir en las infracciones contempladas en las reglas acusadas son mayores y más variadas. Para una motocicleta es más fácil transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril (D3); no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de 'PARE' o un semáforo intermitente en rojo (D4). Una motocicleta, con muchísima más facilidad puede conducirse sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados (D5). Así también, 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 (D6); y conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas (D7). La movilidad y maniobrabilidad de las motocicletas les permite transitar por lugares que los demás tipos de vehículos, por su forma y tamaño, difícilmente pueden ir.

Ahora bien, las estadísticas acerca de los accidentes de tránsito con las que actualmente cuenta el Ministerio de Transporte sobre la accidentalidad terrestre evidencian la diferencia de riesgos que implican las motocicletas frente al resto de vehículos. Esto fue cierto en el año 2007,²⁸ en el 2008²⁹ y en el 2009.³⁰ El riesgo de las motocicletas es superior y por lo tanto, su control se hace más necesario e imperioso. De hecho, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses señaló al respecto en el informe del año 2009,

“Se entiende por vehículo involucrado aquellos en los cuales se transportaba la víctima, es notorio, casi obvio, que los vehículos de mayor vulnerabilidad son las motos [39,23%], seguidas por los automóviles [11,18%], los primeros caracterizados por su inestabilidad y la exigencia de importantes habilidades para su

²⁸ Mientras que el 22,3% de las muertes de peatones en las que está involucrado un vehículo, se relacionan con una motocicleta, en el 17,6% se relacionan con un automóvil y 11% con busetas, que son las siguientes causas de este tipo de mortalidad. En cuanto a la mortalidad de pasajeros, esta cifra es de 36,4% para motos y 18,6% para automóviles y 17,6% para busetas, que son la segunda y tercera causa respectivamente. Con relación al conductor, la mortalidad de las motos es de 64,53%, mientras que la de los automóviles es de 7,1%, en un tercer lugar, y la de las bicicletas 17,8% en segundo lugar. Considerando los casos conjuntamente, en total, la mortalidad relacionada con motocicletas es en el 39,5% de los casos, el de los automóviles 11,8% y el de las bicicletas y las busetas 7,7% y 7%, respectivamente. Estadísticas de Accidentalidad Terrestre para el año 2007. Actualmente es la información más reciente publicada por el Ministerio. La fuente de la información del Ministerio es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

²⁹ Mientras que el número de lesionados en accidentes de tránsito que eran conductores de vehículos fue de 5%, el de motociclistas, como ya se dijo, fue de 48%. Por otra parte, mientras que el porcentaje en muertes por accidentes de tránsito que eran conductores de vehículos fue de 8%, el de motociclistas, como ya se dijo, fue de 39%. La fuente de la información es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

³⁰ Mientras que en el año 2009 el número de fallecidos en accidentes de tránsito que involucraban vehículos distintos a motos fue de 1.229 (el 21,20%), el de motociclistas, como ya se dijo, fue de 2.274 (el 48%). Por otra parte, mientras que el número de lesionados en accidentes de tránsito que involucraban vehículos distintos a motos fue de 7.153 (el 18,26%), el de motociclistas, como ya se dijo, fue 2.274 (el 39,23 %). La fuente de la información es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

maniobra, las cuales pocas veces son corroboradas por las autoridades de control. [...]”³¹

6.3. Para la Sala, por tanto, imponer la sanción de inmovilización ante falta de pago de multas graves a las motocicletas y no al resto de automóviles, es un trato diferente que busca un fin legítimo, por un medio no prohibido y que es adecuado para alcanzar el fin propuesto, a saber: proteger la vida y la integridad de las personas. De tal forma que no constituye un trato discriminatorio.

7. Conclusión

En conclusión, la Corte Constitucional considera que el legislador no desconoce los derechos a la libertad de locomoción y al trabajo, al establecer que a los conductores de motocicletas, en los casos de mora en el pago de las multas de las graves contravenciones, se les puede también inmovilizar su vehículo, cuando con ello pretende proteger la vida y la integridad personal adecuadamente. En segundo lugar, considera que el legislador no viola el principio de igualdad, al imponer dicha sanción de inmovilización a los motociclistas a pesar de que no ocurre lo mismo con los otros vehículos. Lejos de tratarse de normas contrarias al orden constitucional vigente, lo emulan y se inspiran en él, dando una gran importancia a la vida y a la integridad personal, sobre una dimensión de la libertad que no es definitiva ni fundamental para las personas.

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:

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones acusadas en los literales D3, D4, D5, D6 y D7 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como fue modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, por los cargos analizados en la presente sentencia.

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

³¹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Muertes y lesiones por accidente de tránsito. Colombia, 2009.*

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Presidente
Ausente con excusa

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General