

**Sentencia C-361/16**

Referencia: expediente D-11152

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 127 (parcial) de la Ley 769 de 2002 *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*.

Demandante: Ronald Arturo Campos Merchán.

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., siete (7) de julio de dos mil dieciséis (2016).

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

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Ronald Arturo Campos Merchán solicita que la Corte declare la inexecutable parcial del artículo 127 de la Ley 769 de 2002 *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*.

Mediante providencia del 11 de diciembre de 2015, el Magistrado sustanciador dispuso inadmitir la demanda por considerar que no se cumplió con los requisitos de pertinencia y suficiencia, razón por la que concedió un término de 3 días para corregir el escrito en el sentido de expresar de manera

clara, cierta, específica, pertinente y suficiente, los argumentos por los cuales la norma acusada vulnera la Constitución.

Posteriormente, en auto del 19 de enero de 2016 el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda de la referencia, al constatar que la misma había sido subsanada. En la misma providencia, se corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto según lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución; se ordenó fijar en lista la disposición acusada con el objeto de que cualquier ciudadano la impugnara o la defendiera; se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso para los fines del artículo 244 de la Constitución, así como a los Ministros del Interior, de Justicia y de Transporte.

Finalmente, se invitó a participar en el proceso a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Icesi de Cali, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario. Igualmente, se extendió la invitación a la Defensoría del Pueblo, la Federación Colombiana de Municipios, la Dirección General de la Policía Nacional, la Federación Nacional de Departamentos y al Fondo de Prevención Vial.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## **II. LA NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.932 de 13 de septiembre de 2002.

### ***“LEY 769 DE 2002***

*(6 de julio)*

*Diario Oficial No. 44.932 de 13 de septiembre de 2002*

#### ***PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA***

*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.*

*(...)*

**ARTÍCULO 127. DEL RETIRO DE VEHÍCULOS MAL ESTACIONADOS.** *La autoridad de tránsito, podrá bloquear o retirar con grúa o cualquier otro medio idóneo los vehículos que se encuentren estacionados irregularmente en zonas prohibidas, o bloqueando alguna vía pública o abandonados en áreas destinadas al espacio público, sin la presencia del conductor o responsable del vehículo; si este último se encuentra en el sitio, únicamente habrá lugar a la imposición del comparendo y a la orden de movilizar el vehículo. En el evento en que haya lugar al retiro del vehículo, éste será conducido a un parqueadero autorizado y los costos de la grúa y el parqueadero correrán a cargo del conductor o propietario del vehículo, incluyendo la sanción pertinente.*

*PARÁGRAFO 1o. Si el propietario del vehículo o el conductor se hace presente en el lugar en donde se ha cometido la infracción, la autoridad de tránsito impondrá el comparendo respectivo y no se procederá al traslado del vehículo a los patios.*

*PARÁGRAFO 2o. Los municipios contratarán con terceros los programas de operación de grúas y parqueaderos. Estos deberán constituir pólizas de cumplimiento y responsabilidad para todos los efectos contractuales, los cobros por el servicio de grúa y parqueadero serán los que determine la autoridad de tránsito local.”*

### **III. LA DEMANDA**

1. El demandante solicita a la Corte que declare la inexecutable del aparte normativo subrayado por considerar que contraría los artículos 24 y 29 de la Constitución, referente a los derechos fundamentales a la libertad de locomoción y al debido proceso, respectivamente. En relación con el derecho al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución, señala que el hecho de que el conductor estacione su vehículo en una zona prohibida o que obstaculice el tráfico, no implica que ha abandonado ese bien y, por ende, que deba ser inmovilizado y removido por la autoridad de tránsito.

Igualmente, argumenta que la norma, como está expresada, viola el principio de presunción de inocencia en la medida en que parte de la base que el conductor ha estacionado el vehículo sin ninguna justificación para ello, permitiéndose en cualquier circunstancia el retiro del mismo. En este sentido, considera que se vulnera el derecho a la presunción de inocencia, puesto que dicha inmovilización y remoción son en sí mismas una sanción contra el conductor o propietario, quien se ve privado del uso del automotor y, a su vez, debe asumir costos asociados a la sanción, como el valor del transporte en grúa, estacionamiento, etc. Estos costos demuestran que no se trata de una

simple medida administrativa de control del tráfico sino una verdadera sanción en contra del conductor afectado.

Sostiene que la naturaleza sancionatoria se comprueba de la lectura del artículo 122 del Código Nacional de Tránsito (en adelante CNT), el cual establece dentro de los tipos de sanciones tanto la inmovilización del vehículo como la retención preventiva del mismo. No obstante tal naturaleza, la inmovilización y traslado del automotor se impone sin que el conductor sea notificado de la misma, ni menos que ejerza su derecho de contradicción y defensa, dentro del cual podría expresar las razones justificativas de su actuación.

Considera que a pesar que la norma tiene como finalidad cumplir con el propósito constitucionalmente valioso de garantizar la fluidez del tráfico y el uso adecuado del espacio público, no por ello puede aplicarse con base en la violación de las garantías esenciales del debido proceso. En este sentido, afirma que la norma no establece parámetros claros para evaluar cuando el vehículo es abandonado y que por tanto se deja a la arbitrariedad de las autoridades de tránsito. Y señala que el propósito legítimo de la norma puede lograrse a través de otras vías menos gravosas, como es la identificación expresa de aquellas zonas en donde está prohibido estacionarse.

Alega que, incluso, el artículo 75 del CNT prevé la posibilidad de estacionar vehículos en vías urbanas donde esté permitido, sin que dicha previsión supedita tal autorización a que no se abandone el vehículo. También anota que el artículo 76 determina el listado de lugares prohibidos para estacionar, dentro de las cuales si bien se deja a la competencia de la autoridad de tránsito definirlos, en todo caso el legislador no fijó como causal de prohibición el abandono del automotor. Así mismo, asevera que tampoco se prevé una sanción autónoma para el abandono de vehículos, al menos aquellos de carácter privado, conforme lo regulado en el artículo 131 del CNT, que identifica las conductas constitutivas de multa.

Adicionalmente, encuentra que si bien los artículos 134 y siguientes del CNT disponen un procedimiento en el caso de contravenciones de tránsito, el mismo es aplicable solo en los eventos en que se trate de la imposición de una multa, por lo que no resulta idóneo para resolver la controversia planteada. Esto debido a que en el caso analizado se prescinde del comparendo, procediéndose directamente a la inmovilización y remoción del vehículo.

Por otra parte, en relación con el artículo 24 de la Constitución el actor considera que la norma viola el derecho a la libertad de locomoción, puesto que impone una carga desproporcionada a los ciudadanos. Ello en razón a que la sanción en comento *“obliga a todo conductor a que además de estacionar en sitios permitidos, no pueda perder de vista el vehículo y salir tan pronto la autoridad de tránsito aparezca en el lugar de*

*estacionamiento*”. Enfatiza en que esta carga es excesiva pues implica que el conductor debe adoptar medidas para estar al tanto de su vehículo o contar con otra persona para que lo asista en caso de aparición de alguna autoridad.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. De entidades oficiales**

###### **1.1. Ministerio de Transporte**

A través de apoderada judicial, el Ministerio de Transporte solicita a la Corte que declare la exequibilidad del precepto acusado. El interviniente señala que el demandante se equivoca en su interpretación pues no tiene en cuenta otras disposiciones del código de tránsito que permiten entender su alcance. Señala que el artículo 127 del CNT regula tres eventos, los cuales implican tres tipos de consecuencias jurídicas distintas.

El primero, cuando un vehículo se encuentra estacionado irregularmente en una zona prohibida. En este caso, se genera una multa conforme al listado previsto en el artículo 131 del CNT, modificado por el artículo 21 de la ley 1383 de 2010. Resalta que en estos casos el lugar prohibido debe estar debidamente señalizado y demarcado previa decisión del funcionario de tránsito. La segunda, es cuando un vehículo se encuentra estacionado bloqueando una vía pública. En este caso, afirma, se trata de preservar de manera eficiente la movilidad de las vías públicas en relación con actuaciones que ponen en riesgo el servicio público y la seguridad e integridad de las personas o de los demás vehículos.

Finalmente, se refiere a una tercera conducta que es el abandono en áreas destinadas al espacio público sin presencia del conductor o responsable del vehículo. Esta hipótesis corresponde a aquellas zonas que no están señalizadas o demarcadas previamente por la oficina de tránsito competente, pero que sí lo están en los lugares dispuestos o descritos en la ley, y que esta misma las exceptúa de ser señalizadas o demarcadas. Afirma que estos lugares coinciden con los puntualmente enlistados por los artículos 76 y 77 *ibídem*.

Enfatiza en que la infracción no se deriva por el abandono sino por el estacionamiento en estos sitios destinados al espacio público. Alega que la palabra abandono establece una diferencia con el estacionamiento en sitios demarcados o señalizados, y denota que el propietario o responsable no está dentro del vehículo. Precisa que en este caso no se genera automáticamente la imposición de una multa, pues la norma incluye una valoración hipotética al señalar “*incluyendo la sanción pertinente*”.

Por otra parte, afirma que la norma tampoco viola el artículo 24 de la Constitución debido a que persigue la prevalencia del interés general y

porque la locomoción no es un derecho absoluto, pues la capacidad de movilidad de los ciudadanos implica que estos tienen el deber y la obligación de ajustarse a las normas mínimas de convivencia, seguridad y eficiencia en el transporte.

## **1.2. Policía Nacional**

Mediante memorial suscrito por el Secretario General, la Policía Nacional solicita a la Corte que se declare inhibida en el proceso de la referencia por ineptitud sustantiva de la demanda y que, en su defecto, se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Sobre la ineptitud de la demanda señala que los argumentos del accionante son indefinidos, generan confusión e imprecisión pues se basan en transcripciones de postulados legales generales, que no permiten precisar con exactitud cuáles interpretaciones del artículo 127 demandado son violatorias de la Constitución. Adicionalmente, sostiene que la demanda carece de la coherencia argumentativa y la claridad que permitieran identificar el contenido de la censura y su justificación.

Por otra parte, en relación con el análisis de la constitucionalidad de la norma, aduce que el precepto demandado no es inconstitucional y que no puede ser analizado de manera parcializada pues, por el contrario, debe ser analizado de manera integral. En este sentido, considera que la amplia libertad de configuración del legislador en materia de tránsito terrestre permite establecer ciertas restricciones que, de manera ponderada, protejan y garanticen el derecho al espacio público en desarrollo del principio del interés general sobre el particular.

Igualmente, señala que el actor equivoca su interpretación de la palabra “abandonar” y al consultar la definición semántica de dicha palabra concluye que el legislador fue metódico en la confección de la norma, comoquiera que al encontrarse un vehículo en una vía pública sin la presencia de su conductor y sin ser objeto del debido cuidado que requiere un bien, permite configurar indefectiblemente la finalidad misma del término abandono.

Finalmente, en relación con la presunta vulneración del artículo 29 constitucional, afirma que el actor erra su interpretación de la norma pues los artículos 134 y siguientes de la Ley 769 señalan la posibilidad de que el presunto infractor rechace la conducta endilgada y asista a una audiencia para presentar descargos, garantizando con ello la administración del derecho de defensa y el debido proceso.

## **1.4. Fondo de Prevención Vial**

El Director Ejecutivo encargado del Fondo de Prevención Vial presentó un memorial en el que se abstuvo de emitir concepto en el proceso de la

referencia por considerar que la ley 1702 de 2013 había ordenado la liquidación de la entidad, y por lo tanto solo era válido pronunciarse sobre las actuaciones que en el marco de su competencia se desarrollaran hasta el 27 de diciembre de 2013.

### **1.5. Federación Nacional de Departamentos**

El Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos presentó un memorial en el que se abstuvo de participar en el proceso de la referencia por considerar que la norma en cuestión no se relacionaba con las actividades misionales de la entidad.

### **1.6. Federación Colombiana de Municipios**

De manera extemporánea, la Directora Nacional del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito –SIMIT–, adscrito a la Federación Colombiana de Municipios, presentó un escrito que defiende la constitucionalidad de la norma demandada. Argumenta que la norma es constitucional en tanto es una garantía que debe asegurar el Estado para la protección del espacio público. Destaca que la norma, por una parte evita el uso abusivo del espacio público, y por otra permite que todas las personas ejerzan su goce en condiciones de igualdad.

Precisa que la interpretación del actor es errada ya que la disposición demandada no limita el concepto de espacio público a las vías públicas, pues los elementos del primero son mucho más amplios. Al examinar la norma, observa que con ella se facultó a las autoridades de tránsito para adoptar medidas como el bloqueo o el retiro con grúa de los vehículos estacionados irregularmente en tres espacios: (i) zonas prohibidas, (ii) bloqueando alguna vía pública, y (iii) abandonado en áreas destinadas al espacio público. Por lo tanto, la norma es razonable en la medida en que busca sancionar las conductas de “*mal estacionamiento*” para proteger en interés general en relación con la movilidad y el espacio público, el cual en todo caso no está limitado a las vías públicas.

Por otra parte, considera que la medida es de contenido preventivo y no sancionatorio. En este sentido explica que la facultad de retiro de los vehículos no tiene un efecto estrictamente sancionatorio sino preventivo frente a la vulneración del espacio público. Y que la autoridad de tránsito debe retirar el vehículo pues si optara por esperar a la aparición del propietario estaría perpetuando la afectación de dicho derecho.

## **2. De instituciones académicas**

### **2.1. Pontificia Universidad Javeriana**

Los investigadores Daniel López, Manuel López, Juan Camilo Hoyos y Raúl Duque, adscritos al Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana, intervinieron en el presente proceso con el fin de defender la exequibilidad de la norma acusada.

En primer lugar, consideraron que no existe vulneración del derecho a la libre locomoción y circulación y que el accionante equivoca su interpretación sobre dicho derecho pues es válido restringirlo para proteger el interés general y siempre que no se altere su núcleo esencial. Señalan que la ley puede, válidamente, restringir en ciertos casos dicho derecho, siempre y cuando no interfiera ni altere el núcleo esencial del mismo. Sostienen que en este caso la norma es constitucional debido a que es necesaria para la coordinación de vehículos, personas y espacio público. Adicionalmente, hace parte de la amplia función constitucional de regular y limitar el derecho con el objetivo de proteger el interés general.

En segundo lugar, consideran que la norma demandada no contraría el derecho fundamental al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución pues se ajusta a los parámetros que debe observar el legislador en relación con la regulación de sanciones y porque, adicionalmente, la sanción prevista puede ser impugnada mediante los recursos de reposición y apelación establecidos en el CNT, con lo cual se materializa el derecho de defensa del afectado, y por lo tanto en el respeto del derecho fundamental al debido proceso.

Finalmente, argumentan que tampoco existe vulneración de las garantías establecidas en los artículos 24 y 29 de la Constitución en tanto las demás normas del CNT cumplen con las mismas al establecer un superior jerárquico que resuelve una segunda instancia, así como el control judicial en caso de daños de mayor y menor cuantía. Igualmente, señalan que el actor se equivoca en su interpretación sobre el estacionamiento en sitios permitidos pues la sanción solo se impone en casos de contravención.

## **2.2. Universidad del Rosario**

Sebastián Senior Serrano, Coordinador del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, junto con los investigadores Mary Alejandra Abondano Romero y María Camila Polanía Segovia, presentaron ante la Corte un escrito en el que defienden la constitucionalidad de la norma demandada. En su escrito memorial señalan que la Ley 769 de 2002 surgió por la necesidad de expedir un código de tránsito que permitiera un uso adecuado y proporcionado por parte de los particulares, y para determinar las competencias en la efectiva defensa del espacio público en relación con las autoridades públicas. Señalan que uno de los aspectos centrales del CNT es la defensa y protección del espacio público, el cual es un derecho colectivo de todos los ciudadanos y que hace parte de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Sobre la disposición demandada, consideran que su examen cuidadoso muestra que la medida allí consagrada es razonable, proporcional y adecuada para la defensa del espacio público como un fin constitucionalmente legítimo, y que se corresponde con la prevalencia del interés general sobre el particular.

En relación con la presunta violación del artículo 24, derecho a la libertad de locomoción, sostienen que la Constitución señala expresamente que este no es absoluto pues es susceptible de ser limitado o restringido por medio de la ley y en beneficio del interés general. Con base en este parámetro consideran que el argumento del actor es débil en tanto la consecuencia de abandonar el vehículo no impide que el conductor o responsable pueda transitar libre y voluntariamente por el territorio nacional. Así como no se merma la libertad, tampoco constituye una carga excesiva de cuidado de su vehículo pues lo que se exige es que el mismo se encuentre estacionado en un lugar permitido y en el que no afecte el goce del espacio público.

En cuanto a la presunta violación del artículo 29 constitucional relativo al derecho fundamental al debido proceso, señalan que la afirmación del actor según la cual en los casos de abandono de vehículos en la vía pública no se aplican los procedimientos y garantías de defensa previstas en el artículo 135 de la Ley 769 para los comparendos es incorrecta. Explican que la norma demandada por el actor hace referencia expresa al “*retiro de vehículos mal estacionados*”, hecho que es una causal para la imposición de comparendo o multa en los literales C2 y C4 del artículo 131 de la misma ley. Y que, adicionalmente, el párrafo 1º del mismo artículo 127 señala que “*si el propietario del vehículo o el conductor se hace presente en el lugar en donde se ha cometido la infracción, la autoridad de tránsito impondrá el comparendo respectivo y no se procederá al traslado del vehículo a los patios.*” E indica, que el artículo 135 del CNT especifica el procedimiento para la imposición de comparendos, razón por la que no existe violación del derecho de defensa ni al debido proceso.

Destaca que la norma no vulnera el artículo 29 debido a que su naturaleza no es procedimental, y que su lectura integral establece la imposición del comparendo y el procedimiento en que este debe imponerse se encuentra debidamente regulado en otras disposiciones, y que especialmente el artículo 136 determina de manera clara todo el trámite para controvertir la sanción. Finalizan su intervención señalando que el actor no atacó ninguna norma de procedimiento.

### **2.3. Universidad de Ibagué**

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué presenta un memorial en el que solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. En primer lugar, señala que para sustentar su argumentación, el

actor hace referencia a varias normas del CNT sin que desarrolle explícitamente los argumentos de inconstitucionalidad de la norma acusada. Adicionalmente, menciona que el retiro de automotores con grúa a un parqueadero no constituye una sanción sino una medida policiva de carácter preventivo y transitorio, por prevalecer el interés general sobre el particular, proteger el espacio público y la libertad de locomoción. Luego de citar jurisprudencia constitucional, concluye que la demanda no está llamada a prosperar pues el contenido censurado tiene como finalidad garantizar la convivencia y el orden social como medida para regular la circulación, así como asegurar el uso racional de las vías públicas y la seguridad vial.

#### **2.4. Universidad Externado de Colombia**

El profesor Alberto Montaña Plata presenta la intervención del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, en la que se solicita la declaratoria de exequibilidad de la expresión acusada. En primer lugar, manifiesta que los cargos formulados en la demanda no reúnen la totalidad de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en relación con el juicio de constitucionalidad. Señala que en esencia no se demuestran las contradicciones entre la norma acusada y las normas de rango constitucional supuestamente vulneradas.

Sobre la supuesta infracción al artículo 24 superior, señala que en el marco del Estado social de derecho, ningún derecho subjetivo es absoluto y por lo tanto son admisibles sus limitaciones, las cuales se fundan en razones constitucionales, como la convivencia pacífica y el interés general. De esta manera, la norma demandada no es inconstitucional puesto que solamente desarrolla la facultad expresamente concedida al legislador por el constituyente en la norma constitucional que se alega vulnerada. Agrega que la norma contiene una limitación razonable en tanto solamente busca liberar el espacio público para que los demás ciudadanos puedan gozar de su libertad de locomoción, y no así establecer una mera sanción al infractor.

Finalmente, en relación con la violación del mandato constitucional del artículo 29 superior –debido proceso– afirma que el actor confunde la regulación de dos supuestos de hecho distintos pues la norma demandada regula el protocolo cuando un vehículo es estacionado en un sitio prohibido, y el actor la confunde con el artículo 75 del CNT que establece los sitios en los que sí se permite el estacionamiento. Agrega, que, aún en gracia de discusión si existiera contradicción entre la disposición demandada y el artículo 75 del CNT esto no genera un desconocimiento del debido proceso, ni ninguno de sus elementos constitutivos.

#### **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presenta el concepto

previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que adopte un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declare la exequibilidad de la disposición acusada. Para ello, expone los siguientes argumentos.

El jefe del Ministerio Público considera que la Corte debe declararse inhibida, toda vez que las razones presentadas por el accionante para sustentar su demanda no son claras, específicas ni pertinentes, y porque tampoco ofrecen dudas mínimas sobre la inconstitucionalidad del aparte acusado. No obstante, y de manera subsidiaria, le pide a la Corte que en caso de considerar pertinente un pronunciamiento de fondo, declare la constitucionalidad del aparte normativo demandando.

Sobre la constitucionalidad de la disposición señala que ésta establece un procedimiento para la sanción por vehículos mal estacionados en áreas destinadas al espacio público, actividad que se encuentre ligada y encaminada a proteger la libertad de locomoción y la movilidad de los ciudadanos. Enfatiza en que dicha libertad no es absoluta, que puede ser limitada por la ley, y que en caso de no existir una regulación adecuada para la circulación de las personas y de los vehículos, los derechos de los ciudadanos y el interés general se verían gravemente afectados. Igualmente, destaca que la regulación del uso del suelo, del tránsito y del espacio público, corresponde a una necesidad ciudadana cuyo límite es el respeto de los derechos fundamentales.

En relación con el artículo 29 de la Constitución, señala que la Ley 769 de 2002 desarrolla adecuadamente el derecho fundamental al debido proceso pues se establece de manera clara la actuación y la competencia de las autoridades de tránsito cuando es necesario retirar los vehículos mal estacionados por encontrarse sin la presencia del conductor en las áreas destinadas al espacio público.

## **VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **1. Competencia de la Corte**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 769 de 2002.

### **2. Presentación del caso, problema jurídico y estructura de la decisión.**

2.1. En el presenta asunto, el ciudadano Campos Merchán impugna la constitucionalidad de un segmento del artículo 127 de la Ley 769 de 2002 por

considerar que contraría los postulados de los artículos 24 y 29 de la Constitución Nacional. En esencia, sostiene que la disposición demandada desconoce las garantías del debido proceso (art. 29 C.N.) al asumir que los conductores estacionan sus vehículos en espacios públicos sin ninguna justificación, sin permitir que el propietario o conductor sea informado y pueda contradecir la decisión de la autoridad de tránsito, generando una sanción desproporcionada. En relación con el derecho a la libertad de locomoción (art. 24 C.N.) señala que la norma impone una carga igualmente desproporcionada al exigir que los conductores estén obligados a permanecer en el lugar en donde estacionaron sus vehículos.

2.2. Por otra parte, los intervinientes coinciden, en términos generales, en que la norma debe ser declarada exequible. Sin embargo, algunos de ellos señalan de manera principal que la Corte debe declararse inhibida por existir una ineptitud sustantiva de la demanda. De esta manera, tanto el Procurador General de la Nación como la representación de la Policía Nacional consideraron que la Corte debe emitir un fallo inhibitorio en tanto los argumentos del accionante no cumplen con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia trazados en la jurisprudencia constitucional en relación con la acción de constitucionalidad. Por lo anterior, la Sala Plena deberá examinar si, en efecto, la demanda carece de los elementos de juicio señalados, previo a analizar de fondo la constitucionalidad de la norma demandada.

2.3. Una vez superado el examen anterior, y de encontrarlo procedente, la Corte, con base en lo expuesto en los antecedentes de la demanda, deberá determinar si el apartado demandado del artículo 127 (parcial) de la Ley 769 de 2002 contraría las normas constitucionales contentivas de los derechos constitucionales a la libertad de locomoción (art. 24 C.N.) y al debido proceso (art. 29 C.N.), como lo afirma el accionante.

2.4. Por las razones expuestas, para resolver el presente juicio de constitucionalidad la Corte utilizará la siguiente estructura metodológica. De manera preliminar, analizará (i) si existe lugar a la declaratoria de un fallo inhibitorio por una presunta ineptitud sustantiva de la demanda; posteriormente, para fijar los parámetros de interpretación que permitirán analizar la norma demandada la Corte (ii) reiterará brevemente los aspectos pertinentes relativos a los derechos fundamentales a la libertad de locomoción y al debido proceso tratados en la jurisprudencia constitucional; seguidamente, la Corte analizará los (iii) aspectos sustanciales de la norma demandada con el fin de fijar su alcance y por lo tanto la premisa menor del análisis. Finalmente, y con base en los aspectos previos, la Corte (iv) analizará la constitucionalidad de la norma demandada.

### ***3. Cuestión preliminar: análisis de la aptitud sustantiva de la demanda***

3.1. Como se comentó, tanto el representante de la Policía Nacional como la Vista Fiscal sostienen que la Corte debe declararse inhibida para emitir una sentencia de fondo debido a que la demanda no cumple con los requisitos sustanciales exigidos por la jurisprudencia en relación con la acción de constitucionalidad.

El Secretario General de la Policía Nacional señaló que la demanda carece de la coherencia argumentativa y la claridad para identificar el contenido de la censura y su justificación, pues los argumentos son indefinidos, generan confusión e imprecisión, y se basan en transcripciones legales que no permiten precisar cuáles interpretaciones del artículo demandado son violatorias de la Constitución. Por otra parte, en su concepto el Ministerio Público alegó que las razones presentadas por el accionante para sustentar su demanda no son claras, específicas ni pertinentes, y que tampoco ofrecen dudas mínimas sobre la inconstitucionalidad del aparte acusado.

3.2. Sobre los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad, esta Corte ha explicado que el juicio de constitucionalidad es un desarrollo del derecho político previsto en el artículo 40-6 de la Constitución, el cual, por su naturaleza pública, no está sometido a condiciones técnicas especiales, razón por la que la actuación de la Corte está guiada por el principio *pro actione*.<sup>1</sup> No obstante la anterior regla general, también se ha precisado que la demanda de constitucionalidad debe cumplir unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa que permitan a la Corte adoptar una decisión de fondo.

3.3. De esta manera, este Tribunal Constitucional ha explicado que dentro de los requisitos formalmente establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991<sup>2</sup>, se exige que la demanda de constitucionalidad esté sustentada en una argumentación básica (núm. 3° art. 2° Dcto. 2067/91), que desde el punto de vista lógico permita inferir la posible inconstitucionalidad de la norma demandada. Para ello, es necesario que dicha argumentación sea inteligible, precisa y que plantee un reproche de constitucionalidad a una norma de rango legal. Por lo anterior, se han desarrollado un conjunto de requisitos argumentativos que deben concurrir para que en el juicio abstracto de constitucionalidad sea procedente el estudio de validez de una norma. El desarrollo de este conjunto de presupuestos no es una determinación arbitraria, sino que corresponde al cumplimiento de fines constitucionalmente valiosos, como la auto-restricción judicial y la garantía y respeto del derecho

<sup>1</sup> Cfr. Sentencia C-405 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

<sup>2</sup> Dicha norma señala los siguientes requisitos: “ART. 2°- Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: // 1. el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; // 4. cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”. Cfr. Sentencia C-272 de 2016 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

a la autonomía del ciudadano demandante quien define de manera principal el ámbito de ejercicio del control de validez constitucionalidad.

3.4. Con base en estos postulados, la Corte ha señalado que los cargos formulados por un demandante deben cumplir los siguientes requisitos sustanciales o de razonabilidad: *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*.<sup>3</sup> La **claridad** hace referencia a la coherencia argumentativa que permite entender en qué sentido la disposición acusada es inconstitucional y cuál es su justificación. La **certeza** hace referencia a que los cargos estén dirigidos a cuestionar un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado, esto implica que la proposición normativa demandada esté efectivamente contenida en la disposición acusada y que no sea una inferencia del actor, o que haga parte de otras normas que no fueron demandadas.

La **especificidad** se cumple cuando la demanda contiene por lo menos un cargo concreto de orden constitucional, razón por la que no se puede basar en argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionen directamente con las disposiciones acusadas.<sup>4</sup> La **pertinencia** consiste en que los cargos estén contruidos a partir de argumentos de índole constitucional, es decir en la apreciación del contenido de una norma Superior con la que se compara el precepto demandado<sup>5</sup>, por lo tanto los argumentos no pueden fundarse en simples consideraciones legales o doctrinarias, ni en la interpretación subjetiva o de conveniencia de la norma acusada, o en una problemática particular y concreta. Finalmente, la **suficiencia** exige que (i) los argumentos de inconstitucionalidad expongan todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad, y (ii) que tengan el alcance persuasivo que despierte una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada<sup>6</sup>.

3.5 En el caso que ahora se decide, los intervinientes alegan que la demanda incumple con los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, razón por la que la Corte procederá al análisis de su presunto incumplimiento. En relación con el requisito de claridad, se encuentra que el accionante explica de manera lógica y consecuente que, en primer lugar, la norma demandada vulnera el artículo 24 de la Constitución al establecer, de manera desproporcionada, una restricción que obliga al ciudadano a mantenerse al tanto de su vehículo frente a la indeterminada presencia de las autoridades de tránsito. En cuanto a la violación del mandato fundamental del debido proceso (art. 29), el actor expone que, en su criterio, la norma

<sup>3</sup> La explicación de los contenidos de estos requisitos sustanciales se realizó de manera sintética y comprehensiva en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y se reiteró en las sentencias C-370 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa *et. al*) y C-405 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

<sup>4</sup> *Cfr.* Sentencias C-447 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-405 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

<sup>5</sup> *Cfr.* Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Fundamento jurídico 3.4.2.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

establece una actuación administrativa en cabeza de las autoridades de tránsito y que esta actuación no respeta las garantías del artículo 29 superior, el cual, según su parecer, es desconocido en la medida en que no existen parámetros adecuados para controvertir la sanción que se impone.

Sobre la especificidad la Sala considera que el actor formula al menos dos cargos en su demanda con base en los cuales se puede plantear una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución. El primero dirigido a cuestionar la oposición de la disposición demandada en relación con el artículo 24 de la Constitución que contiene el derecho fundamental a la libertad de locomoción y el segundo, dirigido a cuestionar el desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 Superior.

En cuanto a la pertinencia, inicialmente el accionante sustentó su inconformidad con la norma demandada con base en una situación personal frente a las autoridades de tránsito. Sin embargo, al momento de subsanar la demanda el actor planteó argumentos de índole constitucional que llevan a considerar una problemática objetiva respecto a la inexistencia de una adecuada regulación que pueda vulnerar el debido proceso (art. 29 C.N.) y la libertad de locomoción (art. 24 C.N.) de cualquier ciudadano.

Finalmente, sobre la suficiencia la Corte considera que se encuentra cumplido este requisito y que existe un mínimo de dudas sobre la inconstitucionalidad del aparte acusado, en tanto el actor plantea la presunta inexistencia de parámetros claros dentro de la regulación de la Ley 769 de 2002 para la contradicción y defensa frente a la decisión de los funcionarios de tránsito que deciden retirar los vehículos estacionados en espacios públicos, situación que debe ser aclarada. En este sentido, de no existir los mecanismos para que los ciudadanos controviertan las decisiones de las autoridades administrativa de tránsito existiría un vacío normativo que desconocería los mandatos contenidos en el artículo 29 de la Constitución. Sobre este mismo aspecto, resulta relevante el planteamiento del actor según el cual el objetivo constitucionalmente válido de garantizar el respeto por el espacio público puede ser satisfecho a través de otras medidas de prevención, como la debida señalización, que eviten una afectación tan gravosa del derecho al debido proceso, la presunción de inocencia y la contradicción de los ciudadanos.

Con base en las anteriores consideraciones la Corte encuentra que la demanda cumple con los requisitos de aptitud sustantiva, razón por la que no hay lugar a un fallo inhibitorio, y por lo tanto se procederá a analizar los aspectos jurisprudenciales que permitan analizar la constitucionalidad de la disposición demandada.

***4. El derecho fundamental al debido proceso administrativo en relación con procedimientos sancionatorios efectuados por las autoridades de tránsito. Reiteración de jurisprudencia.***

4.1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso. Dicho mandato constituye una garantía *iusfundamental* aplicable a “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, razón por la que tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todas las tareas, procedimientos y procesos administrativos que aparejen consecuencias para los administrados.<sup>7</sup> Adicionalmente, el derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en distintos instrumentos<sup>8</sup> y pronunciamientos<sup>9</sup> internacionales que establecen que su aplicación se extiende a los procedimientos de carácter civil y administrativo, que como ha reconocido esta Corte constituyen una pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales.<sup>10</sup>

4.2. Como ha señalado la jurisprudencia constitucional de manera amplia y reiterada el derecho al debido proceso es uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de Derecho, razón por la que su protección y garantía es un deber fundamental.<sup>11</sup> Sobre el *contenido* de dicho derecho la Corte ha precisado que el debido proceso se entiende “*como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.*”<sup>12</sup> Adicionalmente, se ha explicado<sup>13</sup> que dentro de sus *elementos* esenciales se destacan: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial y el derecho a la jurisdicción; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras.

4.3. Con base en estos elementos la jurisprudencia constitucional ha precisado que para garantizar la existencia del debido proceso en las actuaciones judiciales o administrativas, es necesaria la existencia de un procedimiento previamente establecido en la ley, de manera que, en

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia C-089 de 2011 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

<sup>8</sup> Así por ejemplo, dentro de los instrumentos que incorporan la cláusula del derecho al debido proceso se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos –art. 10 y 11–, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre –art. XVIII y XXVI–, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –art.14 y 15–, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –art.8–.

<sup>9</sup> Ver entre otros, CorteIDH, Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 20 de junio de 2005; Corte IDH, Caso Valle Jaramillo vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 27 de noviembre de 2008, párrafo 78; CorteIDH caso Ivcher Bronstein; y Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001.

<sup>10</sup> Al respecto, ver las sentencias C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003, T-786 de 2003 y C-1189 de 2005, entre otras.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencias T-416 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-331 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-034 de 2014 (M.P. María Victoria Calle) y C-083 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), entre otras.

<sup>12</sup> Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>13</sup> Al respecto, consultar las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005. Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746, C-929 de 2005 y C-1189 de 2005.

desarrollo del principio de legalidad, se deban respetar las formas propias de cada juicio y la garantía de todos los derechos fundamentales.<sup>14</sup>

4.4. En desarrollo de los anteriores postulados y específicamente en relación con las actuaciones administrativas, la jurisprudencia de esta Corte ha afirmado<sup>15</sup> que las autoridades administrativas en el cumplimiento de sus funciones y la realización de sus objetivos y fines, deben garantizar: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el respeto del principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) la observancia de los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) el respeto de los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías tienen como fin evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho,<sup>16</sup> y constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.<sup>17</sup>

4.5. Por otra parte, la jurisprudencia ha determinado que la aplicación del debido proceso administrativo genera unas *consecuencias* importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Para los ciudadanos, el derecho al debido proceso implica el desarrollo de las garantías de: (i) conocer las actuaciones de la administración, (ii) pedir y controvertir las pruebas, (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa, (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. Por su parte, la administración, está vinculada a observar las obligaciones propias de la función administrativa, bajo la óptica del debido proceso, la cual se extiende a todas sus actuaciones pero en especial a: (i) la formación y ejecución de actos administrativos, concretamente (i.i) las peticiones presentadas por los particulares, y (i.ii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa.<sup>18</sup>

4.6. Adicionalmente, la jurisprudencia ha diferenciado entre las *garantías previas y posteriores* que implica el derecho al debido proceso. Las *garantías mínimas previas* son aquellas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras.<sup>19</sup> De otro lado, las *garantías mínimas posteriores* se refieren a la posibilidad de cuestionar la

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia C-641 de 2002.

<sup>15</sup> Cfr. Sentencia C-089 de 2011 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

<sup>16</sup> Sobre estos temas consultar entre otras las sentencias T-442 de 1992, T-120 de 1993, T-020 y T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-009 y T-1739 de 2000, T-165 de 2001, T-772 de 2003, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005.

<sup>17</sup> Ver sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Cfr. Sentencias C-089 de 2011 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva) y C-034 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.<sup>20</sup>

4.7. Ahora bien, en relación con la facultad sancionadora de la administración pública, la jurisprudencia constitucional ha precisado que en su desarrollo se deben observar todas las garantías esenciales que son inherentes al debido proceso.<sup>21</sup> Adicionalmente, ha explicado que la potestad sancionadora: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública (art. 209 C.N.), esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial; (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso.<sup>22</sup>

4.8. Por lo tanto, la garantía del derecho fundamental al debido proceso en su aplicación a las actuaciones de la administración pública, incluidos los procedimientos administrativos sancionatorios, exige a la administración pública respeto total de la Constitución en sus artículos 6º, 29 y 209 Superiores, que rigen el ejercicio de las funciones públicas y administrativas y garantizan los derechos de los administrados.<sup>23</sup> Además, con base en las anteriores razones, la jurisprudencia constitucional ha concluido que el derecho al debido proceso administrativo se vulnera, cuando autoridades públicas no respetan las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos, con lo que también se vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia.<sup>24</sup>

4.9. Finalmente, es necesario señalar que la Corte también ha precisado<sup>25</sup> que el Legislador tiene una amplia competencia para regular (art. 150-1) el derecho al debido proceso, razón por la que puede establecer las reglas de actuación en los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas. Y ha apuntado que la libertad de configuración del Legislador en esta materia está limitada por los principios, derechos fundamentales y valores esenciales del Estado constitucional de Derecho, razón por la que el desarrollo de cualquier procedimiento judicial o administrativo se debe ajustar a las exigencias del debido proceso contenido en el artículo 29 Superior, entendida en sus garantías sustanciales y formales antes expuestas.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Ver sentencias C-1189 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto) C-089 de 2011 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva) y C-034 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>21</sup> Cfr. Sentencias C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-089 de 2011 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva), C-030 de 2012 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva) y C-248 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo).

<sup>22</sup> Al respecto, consultar la sentencia C-506 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>23</sup> Consultar Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>24</sup> Cfr. Sentencia C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>25</sup> Cfr. Sentencias C-156 de 2013, C-157 de 2013, C-279 de 2013, C-083 de 2014, C-507 de 2014, C-880 de 2014.

<sup>26</sup> Cfr. Sentencias C-1335 de 2000 y C-980 de 2010.

**5. El derecho a la libertad de locomoción. La regulación del tránsito terrestre y su relación con la protección del espacio público. Reiteración de jurisprudencia.**

5.1. El artículo 24 de la Constitución establece 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.”* Sobre este mandato constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado<sup>27</sup> que la libertad de locomoción es un derecho que 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”*.<sup>28</sup>

5.2. Ahora bien, como se puede apreciar, el mandato de la libertad de locomoción conlleva implícito dos aspectos esenciales. En primer lugar, se trata de un derecho constitucional que tiene una importancia particular por sus especiales condiciones de materialización y ejercicio que lo convierten en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías,<sup>29</sup> como, por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud.

En segundo lugar, establece de forma expresa que la libertad de locomoción tiene sus limitaciones en la ley. En efecto, el legislador puede legítimamente imponer limitaciones a la libertad de locomoción, siempre y cuando éstas sean razonables<sup>30</sup>. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha indicado<sup>31</sup> que por la naturaleza de la libertad de locomoción, las mínimas medidas de afectación como la sola circunstancia del cierre de una vía *“implica afectar o limitar el derecho a circular libremente, y que tal situación sólo es admisible si existe una justificación legal y constitucionalmente razonable para ello”*.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>28</sup> Cfr. Sentencias T-518 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-741 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz).

<sup>29</sup> En la sentencia T-150 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte explicó que: *“[e]l 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.”*

<sup>30</sup> Cfr. Sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> Así por ejemplo, en la sentencia T-550 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) la Corte explicó en relación con los límites de la libertad de locomoción que: *“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”*. Igualmente, consultar la sentencia T-257 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5.3. Con base en las anteriores razones, la Corte ha entendido que la “cláusula general de competencias” del legislador incluye dentro de su amplia libertad de regulación (arts.150 y 24 C.N.) las funciones de “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República”, y que dichas normas constituyen el fundamento constitucional del Código Nacional de Tránsito Terrestre.<sup>33</sup> En relación con dicho estatuto –Ley 769 de 2002–, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de emitir algunos pronunciamientos<sup>34</sup> para precisar cuál es su sentido y la relevancia constitucional del mismo, en los siguientes términos:

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

*Es claro que si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.*

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

---

<sup>33</sup> En la sentencia C-568 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte explicó que esta competencia expresa y exclusiva que le confirió la Constitución al legislador fue reiterada en el artículo 6º del CNT. Al respecto dijo la Corte: “(...) 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 y que 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.”

<sup>34</sup> Sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-089 de 2011 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

*permitan su integración armónica en la dinámica diaria de la circulación.*”<sup>35</sup>

5.4 Como se puede observar, uno de los objetivos centrales de la regulación del tránsito terrestre está ligado a “*la protección del uso común del espacio público*”. En cuanto a la relación entre regulación del transporte y el espacio público, la jurisprudencia constitucional ha indicado que su destinación al uso común, “*incluye la garantía de acceso al mismo para toda la población*”<sup>36</sup>. Así, desde sus primeros pronunciamientos<sup>37</sup>, esta Corte ha señalado la especial relevancia que tiene la protección del espacio público como un derecho colectivo en el Estado social de derecho, para lo cual ha resaltado y sistematizado los aspectos esenciales y señalado sus siguientes manifestaciones:

- a) Como deber del Estado de velar por la protección de la Integridad del Espacio público.*
- b) Como deber del Estado de velar por su destinación al uso común.*
- c) Por el carácter prevalente del uso común del Espacio Público sobre el interés particular.*
- d) Por la facultad reguladora de las entidades públicas sobre la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*
- e) Como Derecho e Interés Colectivo.*
- f) Como objeto material de las acciones populares y como bien jurídicamente garantizable a través de ellas.”*

Por lo tanto, es un deber de las autoridades públicas velar por el respeto y protección de la integridad del espacio público, el cual constituye un derecho colectivo que exige por sus características la actuación de las autoridades que con base en la regulación en las diferentes materias –como el tránsito terrestre– vele por la prevalencia del interés común sobre el particular, y que por su misma naturaleza de derecho constitucional exige su garantía por tratarse de un fin esencial del Estado. Es por tales motivos que la afectación del derecho al espacio público, y la regulación que lo protege puede conllevar a la imposición de ciertas medidas y sanciones.

5.5. Por otra parte, en lo que corresponde específicamente a las sanciones y medidas que adoptan las autoridades de tránsito en relación con las infracciones previstas en el CNT, esta Corte ha explicado que las mismas son ajustadas a la Constitución cuando resultan razonables y proporcionales, pues de lo contrario pueden implicar la violación de las garantías constitucionales básicas de los ciudadanos.<sup>38</sup> Y en particular, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en algunas oportunidades sobre las sanciones contempladas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

<sup>35</sup> Cfr. Sentencia C-355 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>36</sup> Cfr. Sentencia T-288 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>37</sup> Cfr. Sentencia T-508 de 1992 (M.P. Fabio Morón Díaz).

<sup>38</sup> Cfr. Sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

5.6. En efecto, la jurisprudencia ha considerado<sup>39</sup> 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*”. Así por ejemplo, en la sentencia C-799 de 2003<sup>40</sup>, la Corte declaró la inexecutable de la norma que disponía la inmovilización del vehículo o la retención de la licencia de conducción como forma para lograr el pago coactivo de las multas en un plazo de 30 días. La Corte señaló que la facultad contemplada en la Ley era excesivamente amplia, y dejaba al arbitrio y la discrecionalidad de los funcionarios la posibilidad de afectar derechos fundamentales.<sup>41</sup>

En contraste, la Corte también ha señalado que otro tipo de sanciones como la complementaria de inmovilización del vehículo “*no implica sancionar dos veces por el mismo hecho*”<sup>42</sup>, y por tanto no es desproporcionada. En la sentencia C-018 de 2004<sup>43</sup> la Corte explicó que 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. Para explicar el alcance de la norma, la Corte señaló como ejemplo que “(...) 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.*”<sup>44</sup> En esta misma línea, en la sentencia C-408 de 2004<sup>45</sup>, la Corte señaló que la sanción de cancelación de

<sup>39</sup> Cfr. Sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>40</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>41</sup> En dicha oportunidad la Corte señaló 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.” Sentencia C-799 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

<sup>42</sup> Sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>43</sup> (MP. Manuel José Cepeda Espinosa)

<sup>44</sup> Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>45</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En este caso dijo la Corte: “(...) 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

la licencia de conducción por reincidir en prestar el servicio público de transporte en un vehículo particular no era irrazonable ni desconocía el derecho al trabajo de las personas, dada la relevancia y los intereses que el Legislador pretendió proteger, como la seguridad de los usuarios y el interés general de la colectividad.

En la sentencia C-885 de 2010<sup>46</sup> la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 21 (parcial) de la Ley 1383 de 2010 (inmovilización ante falta de pago de multas graves a las motocicletas) que modificó el CNT y que fue demandada por ser considerada excesiva y desproporcionada en relación con el derecho a la libertad de locomoción de los ciudadanos. En el caso, este Tribunal constitucional encontró que la sanción de inmovilización de motocicletas ante falta de pago de multas graves restringía razonablemente la libertad de locomoción y el derecho al trabajo porque se corresponde con la protección de fines de la máxima relevancia constitucional como la protección a la vida y la integridad personal de quien conduce, y de los peatones o pasajeros, especialmente, en aquellos casos en los que la motocicleta es usada como medio de transporte público.

5.7. Los pronunciamientos citados hacen referencia a la regulación del tránsito de los vehículos, que como se ha señalado, es una competencia específicamente asignada por la Constitución al legislador. La Corte ha entendido que generalmente las limitaciones a los derechos como la libertad de locomoción o la propiedad sobre los vehículos son razonables en la medida en que se ajusten a los requisitos de idoneidad o adecuación que debe observar el Legislador en estas materias.<sup>47</sup> De esta manera, al recaer no estrictamente en condiciones subjetivas o de diferenciación, sino en la presunta afectación de un derecho por el cumplimiento de una función de regulación general propia de la amplia libertad de configuración legislativa, la valoración de las medidas se centra en establecer simplemente si (i) se

---

*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.”*

<sup>46</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>47</sup> En la sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) la Corte señaló que: “*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).” Igualmente, consultar la sentencia C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).*

persigue la consecución de un fin constitucionalmente valioso, *(ii)* si se utiliza un medio idóneo que no esté prohibido, y *(iii)* si este último es efectivamente conducente para lograr dicho fin.

5.8. Así las cosas, de las consideraciones jurisprudenciales expuestas es posible extraer las siguientes conclusiones: *(i)* la libertad de locomoción es un derecho de especiales características porque es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; *(ii)* dicho derecho no es absoluto pues puede ser legítimamente limitado por la ley; *(iii)* para que pueda ser limitado el derecho a la libertad de locomoción, las medidas –incluidas las sanciones– que lo afectan deben ser razonables y proporcionales, pues de lo contrario se pueden vulnerar las garantías constitucionales básicas de los ciudadanos; *(iv)* la regulación del tránsito terrestre pretende asegurar el adecuado desplazamiento de los individuos y la preservación del espacio público, a través de medidas que aseguran condiciones de seguridad, orden y protección dentro de lo razonable.

## VII. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA

Para el análisis de la constitucionalidad de la disposición demandada, la Sala Plena se dispondrá, en primer lugar, a realizar el estudio del alcance de la norma para fijar su sentido, fines e interpretación en el marco de los parámetros de control relativos a los mandatos establecidos en los artículos 24 y 29 de la Constitución. Seguidamente, la Corte analizará los argumentos de inconstitucionalidad formulados por el accionante, en relación con las dos normas constitucionales que se alegan desconocidas, esto es los mencionados artículos 24 y 29.

Ahora bien, respecto de las razones de inconstitucionalidad de la demanda, la Sala encuentra que para su análisis es posible plantearlos en dos cargos jurídicos de la siguiente manera: el **primero** de estos señala que el apartado censurado del artículo 127 de la ley 769 de 2002 vulnera el artículo 24 de la Constitución –derecho a la libertad de locomoción– en tanto las autoridades de tránsito están facultadas para adoptar una medida –la inmovilización del vehículo– que impide la libre circulación de las personas dentro del territorio, al obligar a los propietarios o encargados del vehículo a permanecer en él para que no sean sancionados o despojados del mismo.

De otra parte, el **segundo** cargo se puede sintetizar de la siguiente manera: el apartado normativo demandado vulnera el artículo 29 Constitucional, es decir, el derecho fundamental al debido proceso, en la medida que establece una sanción que no se ajusta a las propias normas del mismo CNT y crea un procedimiento sancionatorio nuevo. En este caso, el actor señala de manera particular que *(i)* el artículo 75 establece el estacionamiento del vehículo en sitios permitidos sin exigir presencia del conductor, y que *(ii)* el artículo 131 no señala que sea susceptible de multa el abandono de vehículos. Por lo tanto, se vulnera el debido proceso al crearse una sanción que no está previamente

establecida y que contraría la regulación existente, lo que genera una arbitrariedad por parte de las autoridades de tránsito.

Con base en las anteriores aclaraciones metodológicas, procede la Corte al estudio de la disposición demandada.

### ***6. El sentido y alcance de la disposición demandada***

El artículo 127 de la ley 769 de 2002 regula el retiro de los vehículos mal estacionados. Dicha norma está inserta en el Capítulo I –*Sanciones*–, a su vez dentro del Título IV en el que se establecen las sanciones y procedimientos. Ahora bien, específicamente, el apartado normativo censurado por el demandante señala que podrán ser retirados, con grúa o cualquier otro medio idóneo, los vehículos “*abandonados en áreas destinadas al espacio público, sin la presencia del conductor o responsable del vehículo*”.

Del contraste de la disposición citada con los argumentos de la demanda, la Corte encuentra que varias de las razones expuestas por el actor corresponden a una incorrecta interpretación, no solo de la norma acusada, sino de otros artículos de la Ley que dan sentido a la proposición normativa censurada por el accionante. Por tal razón, para poder fijar el sentido y alcance de la regulación elaborada por el Legislador en la materia, la Sala encuentra necesario realizar una interpretación sistemática de su contenido, no solo a partir del enunciado completo del artículo 127 de la Ley, sino con base en otras de las disposiciones del mismo CNT con las que se relaciona armónicamente y con el marco normativo en el que se halla inserta, el cuál le otorga sentido (Capítulo I y Título IV).

Así, lo primero que resulta pertinente señalar es que el artículo 127 de la Ley 769 de 2002 señala tres situaciones prohibidas a la luz de la regulación de tránsito, y que conllevan como consecuencia la imposición de unas medidas y sanciones por parte de las autoridades de tránsito. En concreto, el enunciado normativo del artículo señala que “*la autoridad de tránsito, podrá bloquear o retirar con grúa o cualquier otro medio los vehículos que se encuentren*” en tres condiciones: (i) “*estacionados irregularmente en zonas prohibidas*”, (ii) “*bloqueando alguna vía pública*” o (iii) “*abandonados en áreas destinadas al espacio público*”, lo anterior, teniendo en cuenta que en las tres circunstancias no se cuente con “*la presencia del conductor o responsable del vehículo*”<sup>48</sup>. Como se puede apreciar, los supuestos de hecho descritos son situaciones que el legislador ha determinado son prohibidas pues corresponden a actuaciones que contrarían la adecuada utilización de los espacios vehiculares, de transporte y finalmente el espacio público. Por lo tanto, y como se explicará en el estudio de los cargos, por disposición de la

---

<sup>48</sup> En este sentido, el mismo artículo 127 del CNT prevé en su párrafo 1º que “[s]i el propietario del vehículo o el conductor se hace presente en el lugar en donde se ha cometido la infracción, la autoridad de tránsito impondrá el comparendo respectivo y no se procederá al traslado del vehículo a los patios.”

propia Ley, la persona que incurre en una de estas infracciones será sujeto de la correspondiente sanción (art. 131 L. 769 de 2002).

Ahora bien, la norma en estudio también indica que en estos casos si el conductor o responsable del vehículo “*se encuentra en el sitio, únicamente habrá lugar a la imposición del comparendo y a la orden de movilizar el vehículo*”, y seguidamente dispone que “[e]n el evento en que haya lugar al retiro del vehículo, éste será conducido a un parqueadero autorizado y los costos de la grúa y el parqueadero correrán a cargo del conductor o propietario del vehículo, incluyendo la sanción pertinente.”

En este caso, la interpretación literal de la norma demuestra que la sanción principal es la imposición del comparendo por estacionamiento del vehículo en un sitio prohibido, evidencia que se corresponde con la interpretación sistemática de la ley pues el artículo 131 de la misma señala dentro de los tipos de sanción “C.2. *Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.*”<sup>49</sup> Ahora bien, para constatar que las áreas destinadas al espacio público corresponden a sitios prohibidos, es necesario remitirse al artículo 76 de la citada Ley que señala expresamente:

“ARTÍCULO 76. *LUGARES PROHIBIDOS PARA ESTACIONAR. Modificado por el art. 15, Ley 1383 de 2010. Está prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares: (...) Sobre andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.*” Subrayado adicionado al texto.

Con base en esta interpretación sistemática, la medida complementaria del retiro del vehículo encuentra sentido en los fines de la Ley y de la propia norma, no como una sanción es sentido estricto, sino como la fórmula encaminada a restaurar y evitar que se perpetúe la afectación del tránsito en los espacios públicos, pues de permanecer el vehículo en el sitio prohibido la afectación a estos bienes jurídicos destinados al bienestar general y común seguiría latente en el tiempo. Adicionalmente, el estudio de la norma muestra que la imposición del comparendo solo surge a partir del momento en el que el propietario o responsable del vehículo aparece. Entre tanto, el vehículo debe ser re-ubicado en un lugar apropiado, con lo que se generan unos costos que deben ser asumidos por el propietario o responsable, quien ocasionó la infracción.

Por otra parte, frente a la censura que formula el actor en relación con la utilización de la expresión “*abandono*”, la Corte considera que a la misma es necesario darle el significado literal que de la misma usualmente se tiene del

<sup>49</sup> Ley 769 de 2002: “ARTÍCULO 131. *MULTAS. Modificado por el art. 21, Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así: (...) C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones: (...) C.2. Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.*”

verbo “*abandonar*”, esto es, la de “*dejar, desamparar a alguien o algo*”<sup>50</sup>, la que se corresponde, adicionalmente, con la propia enunciación del artículo 127 del CNT en la que se relaciona con la ausencia del propietario o responsable del vehículo. Como muestra el contexto de la interpretación sistemática que ahora explica la Corte, la utilización de dicho término no genera ninguna incompatibilidad con los derechos, principios y valores dispuestos en la Carta Política, pues, en principio, la norma encuentra su sentido en la adecuación de la regulación a una situación que puede afectar fines constitucionales de gran importancia como la protección al espacio público, y se fundamenta en el desarrollo de un mandato constitucional como la legítima limitación de la libertad de locomoción (art. 24 C.N.).<sup>51</sup>

Con base en las anteriores consideraciones, procede la Sala al estudio de los cargos planteados en la demanda.

## **7. Análisis de los cargos**

### *A. Sobre la constitucionalidad en relación con el artículo 24 de la Constitución, derecho fundamental a la libertad de locomoción.*

Como se indicó al presentar el asunto *sub examine*, en la demanda se sugiere que el segmento impugnado del artículo 127 de la ley 769 de 2002 vulnera el derecho a la libertad de locomoción contenido en el artículo 24 de la Constitución. Lo anterior, porque a criterio del actor la norma faculta a las autoridades de tránsito para bloquear o retirar los vehículos, lo que impide la libre circulación de las personas dentro del territorio al obligar a los propietarios o encargados del mismo a permanecer dentro de los automotores que han sido parqueados en espacios públicos para que no sean sancionados.

Frente a la censura planteada, la Corte encuentra que el actor realiza una incorrecta interpretación de la norma en estudio, pues se basa en una premisa inválida que por lo tanto conlleva a una conclusión igualmente inválida. En efecto, la interpretación propuesta por el demandante parte de la premisa según la cual está permitido estacionar un vehículo en las “*áreas destinadas al espacio público*”, lo que obliga al conductor o al encargado del automotor a permanecer al tanto de este último por la posible llegada de las autoridades de tránsito, situación que genera una vulneración de la libertad de locomoción. Sin embargo, este entendimiento de la norma es a todas luces equivocado.

<sup>50</sup> *Cfr.* Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>51</sup> Sobre la utilización del método de interpretación gramatical consultar la sentencia C-054 de 2016 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva). En esta decisión la Corte explicó que la utilización del método de interpretación gramatical, en tanto instrumento de carácter legal, está en cualquier circunstancia supeditado a la Constitución, pues el ejercicio hermenéutico del derecho que se sustente en la presunta claridad del texto legal, debe mostrar su compatibilidad con los derechos, principios y valores dispuestos en la Constitución.

Como se señaló previamente en el análisis del sentido y el alcance de la norma<sup>52</sup>, la disposición impugnada se refiere a circunstancias en las que un vehículo está “*mal estacionado*” porque se ubicó en una zona vedada, un área destinada al espacio público, que está destinada al “*uso común*”, y por lo tanto debe ser protegida por el Legislador. La premisa que fundamenta la conclusión del razonamiento del actor es incorrecta debido a que, en realidad, no está permitido estacionar un vehículo en un área destinada al espacio público, lo que por tanto justifica la imposición de la sanción y las medidas correspondientes al bloqueo o retiro con grúa.

En efecto, no es posible sostener que un vehículo puede ser estacionado en este tipo de espacios –públicos– pues para ello están destinados tanto los espacios de estacionamiento, los establecimientos definidos para este fin, así como las vías urbanas en las condiciones fijadas en el propio CNT (arts. 75 y 77)<sup>53</sup>. Pero de ninguna manera las áreas destinadas al espacio público, pues ellas están destinadas para la satisfacción de las necesidades colectivas, la libre circulación, el ocio y el esparcimiento, que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.<sup>54</sup> Así las cosas, la censura formulada por el actor es incorrecta, y carece de sustento constitucional pues no existe la afectación a la libertad de locomoción que se plantea.

No obstante lo anterior, el reproche planteado por el actor tiene cierta relevancia constitucional comoquiera que no es posible entender que la actuación de las autoridades de tránsito se sustenta en una limitación arbitraria del derecho fundamental a la libertad de locomoción de los ciudadanos. Como ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, las limitaciones a la libre circulación responden a la necesidad de mantener unas condiciones esenciales de vida en comunidad<sup>55</sup>, así como por la protección de fines constitucionalmente importantes y legítimos, como la protección de la integridad del espacio público (art. 82 C.N).

Por tales motivos, la jurisprudencia ha señalado que las medidas que afecten al mencionado derecho deben ser *razonables*<sup>56</sup>, de manera que desarrollen

<sup>52</sup> *Supra*, “6. El sentido y alcance de la disposición demandada”.

<sup>53</sup> Estas normas de la Ley 769 de 2002 regulan el estacionamiento de vehículos de la siguiente manera: “ARTÍCULO 75. ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS. En vías urbanas donde esté permitido el estacionamiento, se podrá hacerlo sobre el costado autorizado para ello, lo más cercano posible al andén o al límite lateral de la calzada no menos de treinta (30) centímetros del andén y a una distancia mínima de cinco (5) metros de la intersección”; “ARTÍCULO 77. NORMAS PARA ESTACIONAR. En autopistas y zonas rurales, los vehículos podrán estacionarse únicamente por fuera de la vía colocando en el día señales reflectivas de peligro, y en la noche, luces de estacionamiento y señales luminosas de peligro. Quien haga caso omiso a este artículo será sancionado por la autoridad competente con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes”.

<sup>54</sup> Así por ejemplo, en la sentencia C-183 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte definió que por “Espacio Público [se entiende] el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.”

<sup>55</sup> *Cfr.* Sentencia C-1090 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>56</sup> *Cfr.* Sentencias C-018 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa). Por ejemplo, en la sentencia T-257 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte explicó que existían diferentes circunstancias en las que podían establecerse limitaciones razonables al

armónicamente los fines constitucionales que las sustentan, sin desconocer la protección de los contenidos esenciales de la libertad de locomoción. El análisis de este último aspecto será abordado en el apartado correspondiente<sup>57</sup>.

Por lo tanto, con base en las anteriores consideraciones la Corte concluye que en relación con el cargo analizado no hay lugar a declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

*B. Sobre la constitucionalidad en relación con el artículo 29 de la Constitución, derecho fundamental al debido proceso.*

El segundo problema formulado en la demanda señala que el apartado normativo impugnado vulnera el artículo 29 Constitucional –derecho fundamental al debido proceso–, en la medida que establece una sanción nueva que contraría algunas normas del mismo CNT. En ese sentido, se aduce que (i) el artículo 75 permite el estacionamiento del vehículo en sitios permitidos sin exigir presencia del conductor, y que (ii) el artículo 131 no señala como susceptible de multa el abandono de vehículos. Por lo tanto, se genera una vulneración del debido proceso al crearse una sanción no previamente establecida que contraría la regulación existente, y genera una arbitrariedad por parte de las autoridades de tránsito.

Sobre dichas consideraciones la Sala encuentra que de manera similar al cargo anterior, la interpretación planteada por el actor no se corresponde con la realidad jurídica de la regulación que se cita. En primer lugar, no existe una vulneración a las garantías del debido proceso pues no se sanciona la conducta de estacionamiento en un sitio permitido como lo afirma el actor. El artículo 75 del CNT que cita el accionante regula el “*estacionamiento de vehículos*” en las vías públicas: “[e]n vías urbanas donde esté permitido el estacionamiento, se podrá hacerlo sobre el costado autorizado para ello, lo más cercano posible al andén o al límite lateral de la calzada no menos de treinta (30) centímetros del andén y a una distancia mínima de cinco (5) metros de la intersección.” (Subrayado adicionado al texto).

Como indica claramente la norma, la regulación del estacionamiento permitido a los vehículos hace referencia a “*vías urbanas en donde esté*

---

derecho fundamental a la libertad de locomoción, al respecto se señaló: “[l]a 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”-.

<sup>57</sup> Cfr. *Infra*, “C. Sobre la razonabilidad de la medida de bloqueo o retiro con grúa en relación con los vehículos abandonados en áreas destinadas al espacio público.”

*permitido el estacionamiento*”. Esta descripción normativa no se corresponde ni con las áreas destinadas al espacio público, ni con los sitios prohibidos para el estacionamiento que regula el artículo 127 del CNT, norma que se demanda.

Por otra parte, el actor afirma que el artículo 131 no señala como susceptible de multa el abandono de vehículos y que la sanción más parecida es la de estacionamiento de un vehículo de transporte público. Sin embargo, esta afirmación tampoco es cierta porque el citado artículo 131 del CNT sí sanciona el estacionamiento en las áreas destinadas al espacio público. Sobre el particular la norma señala de forma clara y precisa que “[s]erá sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones: (...) C.2. Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.”

Por lo tanto, la interpretación del actor corresponde a una inobservancia de las normas que efectivamente regulan la situación que el alega como vulneratoria del derecho constitucional al debido proceso, pues el estacionamiento en las zonas destinadas al espacio público es una conducta censurada por el legislador quien expresamente indica que en tales sitios está prohibido la ubicación de vehículos. Para constatar dicha prohibición basta con revisar el artículo 76 del CNT que regula los lugares prohibidos para estacionar y en donde se señala claramente: “[e]stá prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares: (...) Sobre andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.” De esta manera, es claro que no existe un vacío normativo como lo plantea el demandante.

Adicionalmente, la previsión de dicha sanción no constituye la afectación de las garantías básicas del derecho fundamental al debido proceso<sup>58</sup> pues el mismo CNT (art. 135 y 136 L. 769/02) establece un procedimiento para controvertir las presuntas contravenciones cometidas por los ciudadanos. En efecto, en el marco de las obligaciones derivadas del derecho fundamental al debido proceso, los ciudadanos pueden cuestionar las decisiones de las autoridades de tránsito sobre la presunta comisión de infracciones y por tanto oponer las circunstancias de hecho y de derecho que consideren pueden desvirtuar la decisión de dichas autoridades, toda vez que pueden existir circunstancias eximentes de responsabilidad como la fuerza mayor, el caso fortuito o el hecho de un tercero que deban ser valoradas en cada caso concreto y de manera previa a la imposición de toda sanción.

En relación con la expresión acusada por ejemplo, es posible que la configuración de la infracción por abandono de un vehículo, en realidad pueda corresponder a una situación de urgencia extrema, o por un hecho

---

<sup>58</sup> Cfr. *Supra*, “4. El derecho fundamental al debido proceso administrativo en relación con procedimientos sancionatorios efectuados por las autoridades de tránsito. Reiteración de jurisprudencia.”

externo al presunto infractor u ocasionado por una circunstancia imprevisible o irresistible. Por tal razón, el propio CNT (art. 136 L. 769/02) prevé que la autoridad de tránsito que genere una orden de comparendo y previa a la imposición de toda sanción “*decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles*”<sup>59</sup>, pues con ello puede valorar las circunstancias de la presunta infracción de tránsito y determinar si existe alguna circunstancia que amerite la revisión de su decisión inicial.

Por lo tanto, al carecer de fundamento la argumentación del cargo presentado por el actor, la norma en relación con el aspecto estudiado será declarada constitucional. No obstante lo anterior, la Corte estima que la argumentación formulada por el accionante genera un mínimo de duda sobre un aspecto adicional: la constitucionalidad de la medida formulada por el Legislador en relación con el retiro mediante grúa u otro medio idóneo de aquellos vehículos abandonados en áreas destinadas al espacio público. Sobre este punto, la Sala considera necesario valorar si la misma cumple con la razonabilidad e idoneidad que ha señalado la jurisprudencia constitucional en este tipo de casos, pues el incumplimiento de los parámetros constitucionales en la materia puede implicar el desconocimiento y afectación de los derechos y garantías *iusfundamentales* de los ciudadanos.

*C. Sobre la razonabilidad de la medida de bloqueo o retiro con grúa en relación con los vehículos abandonados en áreas destinadas al espacio público.*

La demanda señala que la vulneración de los artículos 24 y 29 de la Constitución –derecho a la libertad de locomoción y al debido proceso, respectivamente– también se configura por la imposición de una medida que resulta irrazonable y desproporcionada pues termina por imponer una doble sanción a los ciudadanos destinatarios de la norma impugnada. En el caso, el actor señala que la medida del bloqueo o retiro con grúa de los vehículos implica que adicionalmente, el ciudadano debe pagar la grúa por el traslado, así como el tiempo que se retenga el vehículo en el parqueadero autorizado.

La Sala Plena considera que este argumento genera un mínimo de duda sobre la constitucionalidad de la norma, que amerita un análisis sobre los requisitos de razonabilidad que debe observar el legislador al momento de regular las medidas que limitan los derechos de los ciudadanos. Así, y teniendo en cuenta que la disposición acusada limita la libertad del propietario de disponer de su vehículo, y por conexidad de su locomoción. Y que la restricción impuesta versa sobre un tema respecto del cual la Constitución reconoce una competencia específica y particular al legislador en relación con la regulación del tránsito, resulta necesario analizar si tal limitación: (i) busca un fin constitucionalmente *legítimo*, (ii) si utiliza un medio adecuado y

---

<sup>59</sup> Ley 769 de 2002, artículo 136: (...) “[s]i el inculpado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.”

no prohibido para alcanzarlo, y si *(iii)* por lo tanto la medida es efectivamente conducente para lograr el fin buscado. De lo contrario, según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la limitación no será razonable.<sup>60</sup>

1. Como se expuso en su momento, la medida complementaria de bloqueo o retiro del vehículo estacionado en un área prohibida, como aquellas destinadas al espacio público, busca restablecer el goce efectivo de este último, el cual se ve afectado por la actuación de un particular. Sobre la relevancia de la protección del espacio público esta Corte ha explicado<sup>61</sup> que se trata de un derecho expresamente consagrado en la Constitución (art. 82 C.N.) según el cual el Estado tiene la obligación de proteger su integridad para que su destinación sea el uso común, el cuál prevalece sobre el interés particular. Este fin constitucional se corresponde con el mandato general de la prevalencia del interés general (art. 1°), que en este caso en particular prevalece sobre el del particular que pretende estacionar un vehículo en una zona destinada al uso común del conjunto de la sociedad y sus ciudadanos. Por lo tanto, la protección de la integridad del espacio público es un deber del Estado y un fin constitucional que está amparado directamente por la Constitución.

2. El medio elegido por el legislador en este caso consiste en el traslado del vehículo –mediante grúa– por la orden de la autoridad de tránsito para que sea removido del área que ocupa y que está destinada al espacio público, y sea ubicado en los parqueaderos autorizados en tales eventos. Sobre la utilización de este medio, lo primero que se debe señalar es que el traslado de bienes como los vehículos, en especial como medida correctiva, es un medio que no está en sí mismo prohibido, y adicionalmente, se trata de una medida policiva de carácter preventiva y complementaria que supone una acción inmediata frente a la infracción cometida por el particular.

Sobre la elección de la medida, el actor alega que existen otros medios menos gravosos de los derechos de los ciudadanos para lograr el fin, tales como la notificación al propietario o al responsable del vehículo sin el traslado del vehículo, o la debida señalización de las áreas de espacio público como zonas prohibidas. Sin embargo, las medidas planteadas por el actor no son adecuadas, pues con ellas no se remediaría de forma eficaz la afectación al espacio público. Así por ejemplo, el requerimiento al propietario o responsable del vehículo implicaría que el vehículo no sería removido del área destinada al espacio público y que por lo tanto la afectación a su integridad sería permanente e indeterminada en el tiempo, pues no existiría certeza del momento en el que aparecería el propietario o responsable; por su parte, la señalización del espacio público como zona prohibida carece de sustento, pues dicha prohibición ya está formulada directamente en la ley (art.

<sup>60</sup> Sobre una exposición y análisis de cómo ha de ser el juicio de constitucionalidad en casos como éstos, ver la sentencias C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-885 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>61</sup> *Cfr.* Sentencia T-508 de 1992 (M.P. Fabio Morón Díaz).

76 CNT<sup>62</sup>) y, especialmente, porque la destinación o finalidad de los espacios públicos no es el estacionamiento de vehículos sino la satisfacción de las necesidades colectivas, la libre circulación, y el ocio y el esparcimiento<sup>63</sup> del conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, la medida complementaria y correctiva de “*bloqueo o retiro de vehículos por cualquier otro medio*” es el medio adecuado dentro de los existentes para lograr la protección del fin constitucionalmente relevante de la integridad del espacio público.

3. Finalmente, la Corte encuentra que la medida es *efectivamente conducente* para la consecución del fin propuesto (salvaguardar la integridad del espacio público), debido a que con ella se evita que se sigan afectando dichas áreas – públicas– y, adicionalmente, es la medida que evita que su afectación se perpetúe en el tiempo. De esta manera, no sería posible sostener, como lo hace el actor, que bastaría con un requerimiento para que el conductor o responsable del vehículo retirara el vehículo y esperar a su aparición, pues con dicha medida la vulneración seguiría en el tiempo.

En **conclusión**, la medida complementaria y correctiva de bloqueo o traslado del vehículo contemplada en las disposiciones contenidas en el artículo 127 del CNT es razonable bajo cada uno de los supuestos analizados. Se trata de una disposición que imponen una restricción a un derecho (libertad de locomoción y disposición del vehículo), en favor de un fin constitucionalmente *relevante* (la protección de la integridad del espacio público –art. 82 C.N.–), a través de un medio que no está prohibido y es adecuado (“*bloqueo o retiro de vehículos por cualquier otro medio*”) y es *efectivamente conducente* para lograr el fin buscado. Finalmente, la Sala evidencia que la norma analizada no hace otra cosa que desarrollar de manera armónica dos postulados constitucionales de la máxima importancia: la libertad de locomoción y la protección de la integridad del espacio público.

Por lo tanto, y en virtud de las razones expuestas, la Corte concluye que la disposición demandada es ajustada a la Constitución.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

<sup>62</sup> Ley 769 de 2002: “ARTÍCULO 76. LUGARES PROHIBIDOS PARA ESTACIONAR. Modificado por el art. 15, Ley 1383 de 2010. Está prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares: (...) Sobre andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.” (Subrayado adicionado al texto)

<sup>63</sup> Así por ejemplo, en la sentencia C-183 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte definió que por “Espacio Público [se entiende] el conjunto de inmuebles y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.”

**Primero:** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*o abandonados en áreas destinadas al espacio público, sin la presencia del conductor o responsable del vehículo*” del artículo 127 de la Ley 769 de 2002, por los cargos analizados en la presente sentencia.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta  
*Con salvamento de voto*

LUIS GULLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General