



Referencia: Expediente D-13831

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”

Accionante:
Harry Andrés Ortiz Cabuya

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá DC, veintidós (22) de abril de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 20 de julio de 2020, el ciudadano Harry Andrés Ortiz Cabuya presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, modificado por los artículos 24 de la Ley 1383 de 2010, 205 del Decreto 019 de 2012 y 118 del Decreto 2106 de 2019.

2. Mediante los autos del 1º y 24 de septiembre de 2020, el Magistrado sustanciador admitió la demanda por los cargos alegados de (i) violación del

artículo 13 de la Constitución, por otorgar un trato desigual injustificado entre las personas que aceptan la comisión de una infracción de las normas de tránsito y las que la rechazan; y (ii) de infracción del artículo 29 de la Carta, por impulsar la adopción de medidas legislativas dirigidas a excluir la aplicación del debido proceso.

3. Una vez concluida la etapa de admisión de la demanda, se corrió traslado de su contenido al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia y se ordenó comunicar el inicio de este proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Transporte y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, para que, si lo estimaban conveniente, indicaran las razones que, a su juicio, avalan la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad del precepto demandado. Asimismo, se invitó a participar a varias entidades, asociaciones y universidades del país, con la finalidad de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia¹.

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

A. NORMA DEMANDADA

5. A continuación, se transcribe el texto legal demandado, de conformidad con las modificaciones introducidas por los artículos 24 de la Ley 1383 de 2010, 205 del Decreto 019 de 2012 y 118 del Decreto 2106 de 2019, en el que se resaltan los apartes acusados por el demandante:

“LEY 769 DE 2002

(6 de julio)

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

Artículo 136. Reducción de la multa. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:

1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y

¹ El listado de invitados a participar en este proceso fue el siguiente: la Dirección de Asuntos Legales de la Secretaría de Movilidad de Bogotá; la Policía Nacional; la Federación Colombiana de Municipios; el Centro de Estudios de Derecho Procesal (CEDEP); el Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP); el Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional; la Cámara de Servicios Legales de la ANDI; la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; la Facultad de Jurisprudencia y la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario; la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana; la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana; la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas; la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca; la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte; la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño.

siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística o en centro integral de atención, o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o

*2. Cancelar el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la multa, si paga **dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo** y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito, en un centro de enseñanza automovilística, o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística, o centro integral de atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción.*

*3. **Si aceptada la infracción**, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.*

Si 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.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

*En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. **Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley.***

Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparencia, podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

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

Parágrafo 2o. *Cuando se demuestre que la orden de comparendo por infracción a las normas de tránsito detectada por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, no fue notificada o indebidamente notificada, los términos establecidos para la reducción de la sanción comenzarán a correr a partir de la fecha de la notificación del comparendo.*

Parágrafo 3. *Los cursos a los infractores de las normas de tránsito podrán ser también virtuales, para lo cual quien lo dicta deberá garantizar la autenticación biométrica del ciudadano en la forma en que determine el Ministerio de Transporte, a través del sistema del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y por el Sistema de Control y Vigilancia de la Superintendencia de Transporte, que permita la identificación del infractor de forma segura, así como el registro y su permanencia en el curso, en los términos señalados por el Ministerio de Transporte.*

Los cursos realizados por los organismos de tránsito, los centros integrales de atención y los centros de enseñanza automovilística registrados ante el sistema del Registro Nacional de Tránsito (RUNT) para dicha labor, no podrán ser en número/día más de la capacidad física instalada, certificada por medio del registro, gestión de calidad o acreditación, en las condiciones señaladas por el Ministerio de Transporte.

En todo caso, para la prestación del curso virtual y/o presencial, los centros integrales de atención y los centros de enseñanza automovilística, deberán cumplir los mismos requisitos técnicos de operación y funcionamiento previstos en la ley, según reglamentación del Ministerio de Transporte.

A los organismos de tránsito no se les exigirá convenio para prestar los cursos.

Parágrafo transitorio. *El Ministerio de Transporte continuará realizando las habilitaciones, hasta que se cuente con el desarrollo en el sistema RUNT, para que dichos organismos realicen el registro de manera directa, plazo que no podrá ser mayor a 6 meses contados a partir de la expedición del presente decreto ley prorrogables por 3 meses más.*

Para todos los efectos legales, el registro en el RUNT hará las veces de habilitación”.

B. LA DEMANDA

6. El actor sostiene que los apartes demandados del artículo 136 de la Ley 769 de 2002 son inconstitucionales, con fundamento en dos cargos. Por virtud del primero, afirma que se vulnera el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta, ya que se consagra un trato desigual “entre la persona que acepta la comisión de la infracción”² y aquella que la rechaza, pues mientras que el primero puede “disfrutar del beneficio del 50% o 25% de descuento en el pago de la multa”, el segundo, en caso de “ser declarado contraventor, perderá el descuento y se le impondrá el 100% de la sanción prevista en la ley”³. Por lo demás, se desconoce el mismo precepto superior, ya que el Estado tiene el deber de proteger a aquellas personas que por su condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Ello, visto el caso concreto, lo lleva a considerar que “tanto las multas de tránsito como los beneficios descritos en la ley por aceptación de la infracción y pronto pago se encuentran en función del salario mínimo mensual legal vigente, más no en función del ingreso de las personas”⁴, de suerte que “(...) el legislador castiga involuntariamente con mayor fuerza a las personas de menores ingresos[,] para que decidan no acceder a su derecho al debido proceso[,] a través de la impugnación administrativa de la orden de comparendo”⁵.

7. En cuanto al segundo cargo, el accionante señala que las expresiones cuestionadas son violatorias del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, por las siguientes razones: (i) porque quien no acepta la comisión de la presunta infracción de tránsito, “(...) en caso de ser declarado contraventor, (...) no [podrá] acceder a la reducción de la multa”⁶, y (ii) porque la persona “se ve forzada a renunciar a una investigación y a un juzgamiento, inducida por el temor de cancelar el 100% de la multa y no un 50% o un 75% de la misma”⁷.

C. INTERVENCIONES

8. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente⁸ ocho escritos de intervención⁹. Seis de ellos piden la declaratoria de exequibilidad de

² Escrito de demanda presentado el 20 de julio de 2020, pág. 8.

³ *Ibidem*.

⁴ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 9.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, pág. 7.

⁷ *Ibidem*.

⁸ El 19 de noviembre de 2020, la Secretaría General de la Corte informó que el 20 de octubre de 2020 se venció el término de fijación en lista. Asimismo, señaló que, con posterioridad a esa fecha, se recibió un escrito del Secretario General de la Policía Nacional, el cual no se tendrá en cuenta por extemporáneo.

⁹ En la Secretaría General se recibieron los siguientes escritos de intervención: (i) el 8 de octubre de 2020, por parte de la Federación Colombiana de Municipios, a través de su Director Ejecutivo; (ii) el 9 de octubre de 2020, por el Presidente de la Asociación de Centros Integrales de Atención; (iii) el 14 de octubre de 2020, por el Ministerio de Transporte, mediante apoderado; (iv) el 19 de octubre de 2020, por la Cámara de Servicios Legales de la ANDI (en adelante, ANDI), por intermedio del Presidente del Comité Ejecutivo y la Directora Ejecutiva; (v) el 20 de octubre de 2020, por el Centro de Estudios de Derecho Procesal (en adelante, CEDEP), suscrito por dos de sus integrantes; (vi) el 20 de octubre de 2020, por el Instituto Colombiano de Derecho

los preceptos legales demandados¹⁰; uno solicita la exequibilidad respecto de la acusación por violación del artículo 13 de la Constitución y la inhibición frente al otro cargo¹¹; y el último requirió a la Corte para inhibirse frente a la totalidad de la demanda o, en subsidio, declarar la exequibilidad de los textos acusados¹². A continuación, se expondrán los argumentos que justifican cada una de estas solicitudes.

9. *Solicitud de declaratoria de inhibición.* En cuanto al cargo por violación del artículo 13 de la Constitución, se afirma que no se cumple con los requisitos señalados por la jurisprudencia, para dar curso a una acusación sustentada en la infracción del derecho a la igualdad, pues el demandante no planteó las bases mínimas que se exigen en este juicio, ni explicó por qué los sujetos que por él se invocan son comparables y no pueden ser tratados de forma distinta. Por otra parte, en lo que atañe al desconocimiento del artículo 29 de la Constitución, se explica que la demanda carece de *certeza*, ya que se fundamenta en afirmaciones subjetivas que no se desprenden del contenido normativo de la disposición acusada, como, por ejemplo, que las personas se verán forzadas a *“renunciar a una investigación y a un juzgamiento por el temor de cancelar el 100% de la multa”*¹³; o que los problemas de injusticia de la norma, se derivan de *“(…) la fijación de metas de comparendos por día, los abusos del poder y además la falta de formación de las autoridades de tránsito, [que] les facilita cometer actos de arbitrariedad en contra de los conductores”*¹⁴. Por lo anterior, la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo en el caso bajo examen.

10. *Solicitudes de exequibilidad.* En términos generales, se exponen los siguientes argumentos para sustentar la constitucionalidad de los preceptos legales acusados, a saber: (i) no se desconoce el artículo 13 de la Constitución, por cuanto no se puede comparar a quien acepta la comisión de una infracción con quien la rechaza. En efecto, se trata de situaciones de hecho disímiles, pues *“el que acepta la comisión de una infracción colabora con la debida aplicación de la justicia y evita un proceso contravencional”*¹⁵, lo que no se predica de quien decide apartarse de esta alternativa, (a) ya sea motivado por el solo interés de continuar con el proceso, dilatando la imposición de la sanción; o (b) porque está totalmente convencido de su inocencia, con el propósito de descartar toda multa en su contra. Por tanto, el trato diferenciado se basa en que la aceptación anticipada de la comisión de una infracción permite *“el cumplimiento de los fines [ya] establecidos (...), ahorrando los recursos y el desgaste por parte del Estado y garantizando la validez de los actos al aceptar que cometió la infracción”*¹⁶.

Procesal (en adelante, el ICDP), a través de uno de sus miembros; (vii) el 20 de octubre de 2020, por la Directora de Representación Judicial de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá; y (viii) el 20 de octubre de 2020, por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte.

¹⁰ El Ministerio de Transporte, la Secretaría de Movilidad, el CEDEP, la Asociación Integral de Atención, la Federación Colombiana de Municipios y el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte.

¹¹ La ANDI.

¹² El ICDP.

¹³ Intervención del ICDP, pág. 3. Énfasis por fuera del texto original.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Intervención de la ANDI, pág. 5.

¹⁶ Intervención del CEDEP, pág. 6.

11. Adicionalmente, (ii) los textos demandados tampoco vulneran el artículo 29 de la Carta, en primer lugar, porque la medida se limita a ofrecer *“beneficios para el infractor que colabore con la administración [de justicia] y facilite la imposición y el pago de la multa”*¹⁷, posibilidad que se otorga *“(…) en el marco de un procedimiento administrativo debidamente regulado por la ley, y [que] hace parte de los objetivos legales de la administración[,] en lo que respecta a este tipo de multa”*¹⁸. Y, en segundo lugar, porque la ley le garantiza a quien no acepte la comisión de la infracción y decida someterse al proceso administrativo de tránsito *“(…) controvertir las pruebas en las audiencias, (…) oponerse a la imposición de las multas, así como impugnar las decisiones que se tom[en] mediante el acto administrativo que impone la sanción por violación al sistema jurídico normativo (...), pero sobre todo, permite contrarrestar los efectos de [lo resuelto] en caso [de] que sea producto de arbitrariedades ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa”*¹⁹. De esta manera, se garantiza el derecho al debido proceso a los presuntos infractores, ya sea si deciden admitir la comisión de la infracción o si, por el contrario, la niegan y se someten al proceso administrativo ya reseñado.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

12. Mediante concepto del 19 de noviembre de 2020, el Procurador General de la Nación rindió el concepto a su cargo, planteando una pretensión principal y una subsidiaria. En lo referente a la primera, la Vista Fiscal le solicita a la Corte inhibirse de proferir un fallo de fondo respecto de *“los cargos por violación del derecho al debido proceso y a la igualdad, por ineptitud sustantiva de la demanda”*²⁰.

13. Así, por una parte, considera el Ministerio Público que la acusación sustentada en la infracción del artículo 13 de la Constitución, no cumple con las exigencias previstas por la jurisprudencia constitucional para ser considerado como apto, toda vez que el accionante no *“desarrolló la metodología del test integrado de igualdad”*²¹. Y, por la otra, estima que el cargo por violación del artículo 29 de la Carta tampoco es procedente para provocar un fallo de fondo, porque con su formulación se desconocen las cargas de certeza, especificidad y suficiencia.

14. En lo que refiere a la *certeza*, al advertir que el reparo que se formula *“no se desprende del aparte normativo acusado, sino de una proposición deducida por el accionante”*²², toda vez que alude a razones como, por ejemplo, que *“en todos los casos se trata de personas en situación de debilidad*

¹⁷ *Ibidem*, pág. 5 de 7.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Intervención ICDP, pág. 5.

²⁰ Intervención del Procurador General de la Nación, pág. 8.

²¹ *Ibidem*, pág. 6.

²² *Ibidem*, pág. 5.

*económica que tienen que renunciar a las garantías del debido proceso*²³. Frente a la carga de *especificidad*, porque las razones esgrimidas “(...) *no tienen naturaleza constitucional, sino que [responden a] asuntos de conveniencia*”²⁴. Y, en lo que atañe a la carga de *suficiencia*, porque la reflexión realizada en la demanda “*no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas*”²⁵.

15. A la par de lo anterior y como pretensión subsidiaria, el Procurador pide a la Corte que declare exequibles las normas demandadas. A su juicio, “*no se vulnera el derecho a la igualdad, puesto que los infractores que deciden rechazar la comisión de la infracción se encuentran en una situación de hecho diferente a los que la aceptan*”²⁶. De igual manera, tampoco se desconoce el derecho al debido proceso, ya que las oportunidades que se brindan en la ley para acceder a la reducción de las multas, dependen “(...) *exclusivamente de la decisión libre y voluntaria del infractor, [quien] puede optar por discutir la responsabilidad –en un escenario de contradicción probatoria y con plena aplicación de las garantías del debido proceso–, o aceptar la infracción y acceder una reducción económica, caso en el cual la discusión está al margen [de esta última garantía] porque no está en cuestión su responsabilidad*”²⁷.

16. En suma, los escritos de intervención y el concepto del Procurador General de la Nación presentados a la Corte oportunamente, se resumen en el siguiente cuadro:

Interviniente	Concepto	Solicitud
Procurador General de la Nación	(i) El cargo por desconocimiento del derecho al debido proceso carece de certeza, suficiencia y pertinencia. (ii) El cargo por violación del derecho a la igualdad no cumple con las cargas previstas por la jurisprudencia constitucional para ser apto. (iii) En cualquier caso, los preceptos demandados son exequibles, pues se justifica que la ley le otorgue un trato distinto a quienes se encuentran en una situación diferente.	Inhibitorio, en subsidio, exequible
Ministerio de Transporte (1)	Los sujetos invocados por el actor no son comparables, porque quien obtiene la reducción de la multa está siendo premiado por el hecho de aceptar la responsabilidad de la infracción de tránsito y por los costos que le ahorra a la administración.	Exequible

²³ *Ibidem*, pág. 6.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, pág. 5.

²⁶ *Ibidem*, pág. 7.

²⁷ *Ibidem*, pág. 4.

Interviniente	Concepto	Solicitud
Ministerio de Transporte (2)	No se vulnera el derecho a la igualdad, por dos razones: (i) Las condiciones subjetivas y materiales del infractor que acepta que admite su falta son diferentes a las del sujeto infractor que rechaza haber incurrido en la comisión de la infracción. (ii) En todo caso, la diferencia de trato está justificada en los beneficios que recibe la administración, al no tener que iniciar el proceso.	Exequible
Secretaría de Movilidad	(i) No se vulnera el derecho a la igualdad, porque los sujetos comparados son distintos y las vías que brinda el ordenamiento jurídico respecto de cada uno de ellos, se ajustan a su conducta. (ii) No se transgrede el derecho al debido proceso cuando el presunto contraventor, de manera libre y espontánea, elige aceptar la comisión de la infracción. En todo caso, si la rechaza y se somete al proceso administrativo de tránsito, se le garantizarán todos los componentes del debido proceso.	Exequible
CEDEP	(i) No se vulnera el debido proceso por permitir una rebaja en el precio a quienes se acojan a la medida y acepten la comisión de la infracción. (ii) No se vulnera el derecho a la igualdad por otorgarle beneficios a quien decidió colaborar con la administración y tomar un curso sobre seguridad vial.	Exequible
Asociación de Centros Integrales de Atención	(i) El legislador goza de discrecionalidad para establecer los procedimientos que las personas deben cumplir para obtener la rebaja de una multa. (ii) Los preceptos demandados permiten que todos los infractores tengan el derecho a acceder al beneficio de la reducción de la sanción, así como a hacer uso de su derecho de defensa en el proceso administrativo. (iii) Quien no acepta la comisión de la infracción no debe poder acceder al beneficio de la rebaja de la multa, ya que le generó un desgaste a la administración.	Exequible
Federación Nacional de Municipios	(i) No se viola el debido proceso, pues quien recibe el comparendo <i>“goza del derecho de escoger libre y espontáneamente entre las dos opciones que le brinda la norma”</i> .	Exequible

Interviniente	Concepto	Solicitud
	(ii) Además, en caso de no aceptar la comisión de la infracción, se le aplicará el “ <i>debido proceso contravencional de tránsito</i> ”, en el cual se respetan todas sus garantías constitucionales.	
ANDI	(i) El cargo carece de <i>certeza</i> , pues se fundamenta en afirmaciones subjetivas del demandante que no se desprenden del contenido de la disposición acusada, como, por ejemplo, que las personas se verán forzadas a renunciar a la investigación y al juzgamiento por el temor de cancelar el 100% de la multa. (ii) No hay vulneración del derecho a la igualdad, ya que se otorga un trato diferente a dos situaciones de hecho que son disímiles. En efecto, quien acepta la comisión de la infracción, colabora con la administración y evita un proceso contravencional, lo que no ocurre con quien la rechaza.	Inhibitorio respecto del art. 29 de la CP, o, en subsidio Exequible respecto del artículo 13 de la CP
Instituto Colombiano de Derecho Procesal	(i) La demanda no es apta, en la medida en que el actor se fundamenta en supuestos de hecho que no se desprenden del contenido normativo acusado, sino que se refieren a situaciones hipotéticas planteadas por él. (ii) En todo caso, la norma es exequible, ya que es válido establecer diferencias de trato entre los presuntos infractores que voluntariamente deciden pagar con descuento, y quienes prefieren no hacerlo y seguir con el proceso contravencional.	Inhibitorio, o, en subsidio, exequible

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

17. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición impugnada hace parte de una ley, en este caso, del artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, modificado por los artículos 24 de la Ley 1383 de 2010, 205 del Decreto 019 de 2012 y 118 del Decreto 2106 de 2019.

B. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE APTITUD DE LA DEMANDA

18. *Requisitos generales de aptitud de la demanda. Reiteración de jurisprudencia.* El Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, en el artículo 2º, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la acusación se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe establecer el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

19. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como el concepto de la violación²⁸, implica una carga material y no meramente formal, que lejos de satisfacerse con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, exige la formulación de unos mínimos argumentativos, que se deben apreciar a la luz del principio *pro actione*²⁹.

20. Tales mínimos han sido desarrollados, entre otras providencias, en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, y se identifican en la jurisprudencia como las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Así, al decir de la Corte, hay *claridad* cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay *certeza* cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una que el actor deduce de manera subjetiva; hay *especificidad* cuando se define o se muestra cómo la norma legal demandada vulnera la Carta; hay *pertinencia* cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y hay *suficiencia* cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de suscitar una duda mínima sobre la validez de la norma demandada, con impacto directo en la presunción de constitucionalidad que le es propia.

21. Con sujeción a estos requisitos y antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si la acusación formulada satisface las cargas dispuestas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y si, en desarrollo del concepto de la violación, se ha formulado materialmente un cargo. De no ser así, existiría una ineptitud sustantiva de la demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, ya que este tribunal carece de

²⁸ Véase, entre otras, las sentencias C-206/ de 2016 y C-207 de 2016.

²⁹ Al respecto, en la sentencia C-372 de 2011, la Corte manifestó: “(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”.

competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad. Al respecto, en la sentencia C-447 de 1997, se señaló que:

“Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no solo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública solo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

22. Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia³⁰, teniendo en cuenta que en algunas oportunidades el incumplimiento de los requisitos formales y materiales de la acusación no se advierten desde un principio, o los mismos suscitan dudas, o se prefiere darle curso a la acción para no incurrir en un eventual exceso formal frente al derecho de acción de los ciudadanos. Lo anterior, con el fin de asegurar que, una decisión de esta entidad, en caso de que a ella haya lugar, sea adoptada por la Sala Plena, con un análisis acompañado de mayor detenimiento, unidad y profundidad, a partir del examen de las distintas intervenciones y conceptos que integran el expediente. Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

“[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”³¹.

³⁰ Decreto 2067 de 1991, art. 6.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-874 de 2002. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).”

23. Por lo demás, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la sentencia C-1298 de 2001, lo procedente es “(...) *adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley*”.

24. *Cargas especiales previstas por la Corte para adelantar un examen de fondo, cuando se propone un juicio de igualdad.* En términos generales, por el carácter relacional del mandato de igualdad, la jurisprudencia reiterada de la Corte ha condensado el desarrollo del juicio dirigido a constatar su posible vulneración en dos etapas³²: (i) en la primera, el juez constitucional debe advertir si, en relación con un criterio de comparación o *tertium comparationis*, los sujetos o las situaciones de hecho bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas deberá declarar la exequibilidad de la norma demandada, sin que pueda proseguir con la siguiente fase del juicio. Por el contrario, si advierte que lo comparado debe ser tratado, en principio, de la misma forma, (ii) cabe continuar con la segunda etapa, en la que se examina la adecuación, idoneidad y proporcionalidad del trato diferenciado que se consagra en el precepto acusado, de acuerdo con el nivel de intensidad que corresponda, destacando los fines que se buscan por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlo y la relación entre estos dos conceptos (medios y fines)³³.

25. No obstante, para poder desarrollar el citado esquema de juicio, es preciso señalar que la jurisprudencia de la Corte también ha sostenido que la viabilidad de un cargo por violación del mandato de igualdad no se limita a la simple manifestación de enunciar que las normas legales demandadas fijan una discriminación y que, por ello, son contrarias al artículo 13 superior³⁴. En efecto, para poder establecer –en un marco relacional– si existe una diferencia de trato carente de justificación, es preciso que el accionante manifieste: (i) cuáles son los sujetos que se comparan; (ii) por qué ellos deberían recibir el mismo trato; (iii) en qué sentido se presenta una diferenciación; y (iv) con base

³² Corte Constitucional, sentencias C-748 de 2009, C-304 de 2019 y C-513 de 2019.

³³ En el *juicio leve* se realiza un control sobre la licitud de la medida, por lo que se exige que la finalidad sea legítima o no prohibida por la Constitución, que el medio empleado no desconozca la Carta y que, *prima facie*, sea idóneo para alcanzar el objetivo propuesto. En el *juicio intermedio* propio de la interdicción de la arbitrariedad, se requiere que la finalidad sea importante y que la medida no solo sea conducente para su cumplimiento, sino que, igualmente, no se advierta como evidentemente desproporcionada. Y, en el *juicio estricto* que se vincula con la prohibición de la discriminación, se exige que la finalidad sea imperiosa, y que el medio sea conducente, necesario y proporcional. El *juicio leve*, como regla general, se aplica en materias de política internacional, económicas, tributarias, etc. El *juicio intermedio* se reserva para afectaciones de derechos constitucionales no fundamentales, cuando se advierten acciones afirmativas, entre otras hipótesis. Y, por último, el *juicio estricto* se utiliza, por ejemplo, frente al uso de categorías sospechosas de discriminación, cuando se afecta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o grupos marginados, o cuando se crea un privilegio.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-715 de 2006.

en qué criterios es que ella se produce. En otras palabras, se le asigna al actor el deber de precisar el *tertium comparationis*, con el fin de que tal definición se convierta en el soporte del juicio que se adelanta por esta corporación³⁵. Es importante mencionar que esta exigencia se explica por el carácter complejo del mandato de igualdad y por la necesidad de proteger la libertad de configuración del legislador en la materia.

26. La falta de cumplimiento de estas exigencias conduce a la inobservancia de las cargas de *pertinencia, especificidad y suficiencia*³⁶. En cuanto a la *carga de pertinencia*, porque no se verificaría el juicio de contradicción normativa entre una norma de rango legal y una de rango constitucional, al limitarse el alcance de la acusación a una valoración de conveniencia sobre la distinción de trato consagrada en la ley. En relación con la *carga de especificidad*, porque no se exhibiría cuál es el problema de legitimidad constitucional que surge de la norma demandada, como consecuencia de la posibilidad que tiene el legislador de prever consecuencias normativas distintas frente a supuestos de hecho no asimilables. Y, en cuanto a la *carga de suficiencia*, porque no existiría el mínimo razonamiento jurídico para cuestionar la constitucionalidad que cobija a todas las normas legales, como consecuencia de la aplicación del principio democrático.

27. *Examen de aptitud de la demanda. Caso concreto.* En el asunto sometido a conocimiento de la Corte se encuentra que, de forma expresa, el ICDP, la ANDI y el Procurador General de la Nación sostienen que los cargos planteados por el demandante son ineptos y que la Corte debe, por tanto, inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. A ello cabe agregar que otros intervinientes, de manera indirecta, al exponer razones para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, lo que hacen, en realidad, es plantear la inadvertencia de las cargas que se exigen para la debida formulación de una demanda, por la vía del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

28. Por ello, a continuación, se procederá con la identificación del contenido de cada uno de los dos cargos y de las razones que se invocaron para justificar la solicitud de un fallo inhibitorio, y así concluir si cabe o no continuar con el juicio propuesto por el accionante.

Examen de aptitud del cargo por presunta violación del derecho a la igualdad (CP art. 13)

³⁵ Así, por ejemplo, en la sentencia C-022 de 1996, se expuso que: “Se debe señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas, toda vez que la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales”. Este precedente ha sido reiterado recientemente en las sentencias C-104 y 179 de 2016.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-513 de 2019.

29. El demandante sostiene que el artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” es contrario al artículo 13 de la Constitución, por dos razones: (i) en primer lugar, porque los preceptos demandados otorgan un trato desigual entre la persona que acepta la comisión de la infracción de tránsito y la que la rechaza, pues mientras la primera puede “disfrutar el beneficio del 50% o 25% de descuento en el pago de la multa”³⁷, la segunda, por el contrario, en caso de “ser declarada contraventor, perderá el descuento y se le impondrá el 100% de la sanción prevista en la ley”³⁸.

30. Como explicación del cargo, el actor plantea dos situaciones hipotéticas. En la primera, los ciudadanos A y B no cometieron una infracción, pero son notificados de una multa en su contra por presuntamente haber incurrido en igual violación a las normas de tránsito, el mismo día y a la misma hora. El ciudadano A acepta la comisión de la infracción y paga el 50% de la multa, mientras que el ciudadano B la niega, pero “NO logra demostrar que él no cometió la falta y debe pagar el ciento (100%) de la sanción, sin tener la oportunidad de (...) acceder al descuento del cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa, como sí la tuvo el ciudadano A”³⁹. En consecuencia, “el ciudadano B debe pagar el doble del valor de la multa por los mismos hechos”⁴⁰. En la segunda situación, los ciudadanos C y D no cometieron una infracción, pero son notificados de una multa en su contra por presuntamente haber cometido igual violación a las normas tránsito, el mismo día y a la misma hora. El ciudadano C acepta la comisión de la infracción y paga el 50% de la multa, mientras que el ciudadano D la niega y “logra demostrar que él no cometió la falta y es absuelto de la multa”⁴¹. Por ende, “el ciudadano C debe pagar el 50% de una multa que no cometió”⁴². En criterio del demandante, en ambas situaciones se evidencia el trato desigual a personas iguales.

31. Además del cargo expuesto, (ii) en segundo lugar, el actor argumenta que los preceptos acusados también son contrarios al artículo 13 de la Constitución, ya que desconocen el deber que tiene el Estado de proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta. Ello, visto el caso concreto, lleva a considerar que “tanto las multas de tránsito como los beneficios descritos en la ley por aceptación de la infracción y pronto pago se encuentran en función del salario mínimo mensual legal vigente, más no en función del ingreso de las personas”⁴³, de suerte que “(...) el legislador castiga involuntariamente con mayor fuerza a las personas de menores ingresos[,] para que decidan no acceder a su derecho al debido proceso[,] a través de la impugnación administrativa de la orden de comparendo”⁴⁴.

³⁷ Escrito de demanda presentado el 20 de julio de 2020, pág. 8.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 8.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 9.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 9.

⁴⁴ *Ibidem*.

32. Al pronunciarse sobre el contenido del cargo propuesto, la ANDI señala que el criterio de comparación planteado por el actor no es aceptable, pues los dos grupos son disímiles: quien acepta la comisión de la infracción, a diferencia de quien la rechaza, colabora con la debida aplicación de la justicia y evita adelantar un proceso contravencional. Por lo demás, a su juicio, el accionante no explicó por qué los sujetos por él invocados son comparables y merecen recibir el mismo trato, en especial, si se tiene en cuenta que los ejemplos planteados en la demanda surgen de meras hipótesis que no se extraen del contenido de la ley. Otros intervinientes, como ocurre con el Ministerio de Transporte y la Secretaría de Movilidad de Bogotá, a pesar de que pidieron que la norma legal acusada sea declarada exequible, alegaron que el demandante pretende equiparar sujetos que no son comparables, en tanto se encuentran en situaciones fácticas distintas.

33. Finalmente, para el Procurador General de la Nación el cargo no es apto, puesto que el accionante no *“desarrolló la metodología del test integrado de igualdad”*⁴⁵, sino que se limitó a *“(…) poner situaciones hipotéticas sobre el trato desigual que reciben los grupos objeto de comparación”*⁴⁶, sin explicar *“por qué[,] a pesar de [sus] diferencias[,] deben ser tratados de la misma forma en relación con el monto de la multa”*⁴⁷.

34. La Sala Plena encuentra que les asiste razón a los intervinientes y al Procurador General de la Nación, y que el cargo por violación del derecho a la igualdad no es apto, por las siguientes tres razones.

35. En primer lugar, porque no cumple con las cargas mínimas exigidas por la Corte para poder adelantar un examen de fondo. En efecto, como se señaló con anterioridad, la jurisprudencia pacífica de este tribunal ha señalado que para establecer si existe una diferencia de trato carente de justificación, *“(…) no es suficiente con sostener que la disposición objeto de controversia establece un trato [dispar] entre dos o más personas, grupos o sectores”*⁴⁸. Por el contrario, el actor tiene la carga específica de motivar: (i) cuáles son los sujetos que se comparan; (ii) la razón por la que ellos deben recibir el mismo trato; (iii) la forma en que se presenta la diferenciación; y (iv) con base en qué criterios es que ella se produce⁴⁹.

36. Para la Corte, más allá de los sujetos que se comparan y de la referencia genérica a la forma como se presenta la diferenciación, la argumentación que presenta el accionante no cumple con el resto de las exigencias anteriormente mencionadas, pues (i) no se explica el motivo por el cual quienes aceptan la comisión de la infracción y quienes la rechazan deben recibir el mismo trato; y

⁴⁵ Intervención del Procurador General de la Nación, pág. 6.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Corte Constitucional, sentencia C-841 de 2010.

⁴⁹ Así, por ejemplo, en la sentencia C-022 de 1996, la Corte advirtió que: *“Se debe señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas, toda vez que la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales”*.

(ii) tampoco se aprecia justificación alguna sobre el criterio que da origen a la supuesta discriminación. En este contexto, el cargo se limita a transcribir el efecto general previsto en la ley, que consiste en otorgar o negar un descuento, vinculado con la supuesta comisión de una infracción de tránsito, a partir de la conducta libre y voluntaria del presupuesto infractor (esto es, si acepta o rechaza la violación que se le endilga) y, desde esa premisa, determinar los porcentajes de multa que se aplican en cada una de las hipótesis objeto de regulación. En la medida en que el actor no cumple con los mínimos ya expuestos, y siguiendo la jurisprudencia este tribunal, no es posible adelantar un examen de fondo por el incumplimiento de las cargas de *especificidad, pertinencia y suficiencia*.

37. En segundo lugar, el cargo por igualdad también carece de *certeza*, pues los ejemplos que se utilizan por el actor para justificar su acusación se refieren a circunstancias meramente hipotéticas, concernientes a si se pudo o no probar la comisión de la infracción, y a la aparente decisión forzada de tener que renunciar al proceso contravencional de tránsito por los montos de la multa, las cuales no se reflejan como condiciones normativas previstas por el legislador en el precepto demandado. Su origen es deducido por el accionante y, además, estos no corresponden a una proposición jurídica real y existente. Así, en el primer ejemplo, el accionante alega que el trato desigual consiste en que un ciudadano que no acepta la comisión de una infracción deberá “*pagar el doble del valor de la multa por los mismos hechos*”⁵⁰, solo porque no pudo probar que no incurrió en la falta, pese a su inocencia; mientras que, en el segundo ejemplo, un ciudadano que no acepta la comisión de una infracción y paga la multa, habrá perdido la oportunidad de demostrar que no incurrió en ella, teniendo que asumir el 50% de su valor. Para la Corte, en estos términos, es claro que el accionante no cuestionó el contenido normativo del artículo demandado, sino que, en su lugar, le atribuyó unos supuestos que no tiene.

38. En tercer lugar, el cargo igualmente desconoce la citada carga de *certeza*, porque extrae de la norma acusada efectos que ésta objetivamente no prevé. Al respecto, cabe señalar que el actor sostiene que las disposiciones cuestionadas desconocen el deber que tiene el Estado de proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, lo cual ocurre cuando se aprecia que, en su ámbito de aplicación, cobija especialmente a las personas de menores ingresos, haciendo que en virtud de los montos de la multa decidan no cuestionar las órdenes de comparendo. Sin embargo, nuevamente, se advierte que tales afirmaciones no se desprenden del artículo demandado, el cual de ninguna manera plantea una distinción entre las personas en razón de sus ingresos económicos, ni las obliga a actuar de una u otra manera. Por el contrario, específicamente, se advierte que se trata una potestad que tiene el presunto infractor, pues dispone que: “**si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa (...) cancelar el (...) valor de la multa**”. (Se destaca).

39. Por las razones anteriormente expuestas, la Corte se declarará inhibida

⁵⁰ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 8.

para pronunciarse sobre el cargo por violación del derecho a la igualdad (artículo 13 superior).

Examen de aptitud del cargo por presunta violación del derecho al debido proceso (CP art. 29)

40. El actor alega que la norma demandada es contraria al artículo 29 de la Constitución, por dos razones. En primer lugar, porque quien no acepta la comisión de la presunta infracción, “*en caso de ser declarado contraventor, (...) no [podrá] acceder a la reducción de la multa*”⁵¹. Y, en segundo lugar, porque la persona “*se ve forzada a renunciar a una investigación y a un juzgamiento, inducida por el temor de cancelar el 100% de la multa y no un 50% o un 75% de la misma*”⁵². Para sustentar lo anterior, el demandante nuevamente alude a las dos situaciones hipotéticas anteriormente planteadas. En la primera, sostiene que la razón por la que el ciudadano B tuvo que pagar el doble del valor de la sanción, es “*por intentar acceder a su derecho al debido proceso*”⁵³; mientras que, en la segunda situación, el ciudadano C que acepta la comisión de una infracción y paga el 50% de la multa, lo hace únicamente sobre la base de no ejercer su derecho al debido proceso.

41. En relación con esta acusación, algunos intervinientes alegan que dicho cargo tampoco es apto, en la medida en que incumple con la carga de *certeza*. En concreto, la ANDI y el ICDP indican que el demandante se fundamentó en afirmaciones subjetivas que no se desprenden del contenido normativo de la disposición acusada, como, por ejemplo, que las personas se verán forzadas a “*renunciar a una investigación y a un juzgamiento por el temor de cancelar el 100% de la multa*”⁵⁴; o que lo hacen problemas de injusticia, “*como la fijación de metas de comparendos por día, los abusos del poder y además la falta de formación de las autoridades de tránsito, [lo cual] les facilita cometer actos de arbitrariedad en contra de los conductores*”⁵⁵.

42. Por su parte, el Procurador General de la Nación señala que el cargo por violación al debido proceso carece de *certeza, especificidad y suficiencia*. Lo primero, porque la acusación “*(...) no se desprende del aparte normativo [demandado], sino de una proposición deducida por el accionante*”⁵⁶. Lo segundo, porque “*no tiene naturaleza constitucional, sino que presenta asuntos de conveniencia*”⁵⁷. Y, lo tercero, porque “*no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas*”⁵⁸.

43. Sobre la base de lo anterior, la Corte coincide también en este punto con los intervinientes y con el Procurador General de la Nación, y advierte que el cargo por violación del derecho al debido proceso no es apto, por las siguientes

⁵¹ *Ibidem*, pág. 7.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, pág. 8.

⁵⁴ Intervención del ICDP, pág. 3.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Intervención del Procurador General de la Nación, pág. 3.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 5.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 4.

cuatro razones.

44. En primer lugar, porque las explicaciones en que se basan los cargos son contrarias a la carga de *certeza*, en la medida en que apelan a interpretaciones subjetivas del texto legal acusado. Como se mencionó con anterioridad, el actor alega que la persona que recibe una orden de comparendo, “*se ve forzada a renunciar a una investigación y a un juzgamiento, inducida por el temor de cancelar el 100% de la multa*”⁵⁹ y agrega que, por virtud de lo anterior, “*el legislador castiga involuntariamente con mayor fuerza a las personas de menores ingresos para que decidan no acceder a su derecho al debido proceso a través de la impugnación (...) de la orden de comparendo*”⁶⁰. Ambos supuestos responden a inferencias realizadas por el demandante, que se sustentan en el *temor* y en el *riesgo* de tener que asumir el pago de una multa sin beneficios, los cuales, bajo ninguna lectura, guardan correspondencia objetiva con el contenido normativo de los apartes que se acusan como inconstitucionales. Al contrario, como ya se indicó, la norma demandada se limita a regular los requisitos para que quien recibe una orden de comparendo acepte la comisión de la infracción de manera anticipada, de forma libre y voluntaria, sin tener que adelantar ninguna otra actuación administrativa, y obteniendo, a cambio, una reducción en el valor de la multa.

45. En segundo lugar, porque el cargo carece de *especificidad*, pues el actor no propone al menos una acusación concreta que permita verificar de qué forma los preceptos demandados se oponen al artículo 29 de la Constitución. En efecto, el accionante sustenta su raciocinio en expresiones vagas y generales, tales como, por ejemplo, que “*(...) quien no acepta la comisión de la presunta infracción de tránsito, si bien accede al proceso administrativo ante la autoridad [respectiva], en caso de ser declarado contraventor, con toda certeza (...) no [podrá] acceder a la reducción de la multa asistiendo en los términos definidos al curso sobre normas de tránsito*”, o que “[*s*]e expone el ciudadano si es declarado contraventor, a tener que pagar el 100% de la sanción prevista en la ley”⁶¹. Ninguna de ellas explica por qué los preceptos legales acusados son contrarios al debido proceso y, por el contrario, responden al efecto ordinario que introduce la ley, cuando una persona es declarada culpable de una infracción y no aceptó, de manera anticipada, la comisión de la misma, para obtener una rebaja de la multa. En estos términos, la acusación no ofrece cuestionamiento alguno que permita advertir la contradicción entre los preceptos demandados y el Texto Superior, al quedarse en la invocación de argumentos vagos y abstractos que impiden el desarrollo del juicio de constitucionalidad.

46. En tercer lugar, el cargo no cumple con el requisito de *pertinencia*, porque el actor no se basó en razones de constitucionalidad sino en el uso del contenido de la propia ley acusada, para formular sus reparos contra ella. Así, por ejemplo, sostiene que “*quien no acepta la comisión de la presunta*

⁵⁹ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 7.

⁶⁰ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 9.

⁶¹ *Ibidem*.

infracción de tránsito (...) no puede acceder a la reducción de la multa”⁶², o que “[s]e expone el ciudadano si es declarado contraventor, a tener que pagar el 100% de la sanción prevista en la ley”⁶³. Nada de lo expuesto supone una apreciación del derecho al debido proceso, y de su contenido constitucional. Por el contrario, se utiliza lo regulado en la propia ley para tratar de generar un falso dilema sobre su constitucionalidad, sin siquiera exponer cómo se ve afectado el citado derecho con los preceptos que se enuncian como demandados.

47. En cuarto lugar, la acusación planteada no cumple con el presupuesto de *suficiencia*, por cuanto el actor no aportó los elementos de juicio jurídicos y probatorios que permitan vislumbrar la plausibilidad de sus afirmaciones y reproches. Por el contrario, la demanda se limitó a realizar apreciaciones personales en relación con el contenido de la norma censurada. En consecuencia, es claro que el cargo no logra suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las expresiones legales acusadas.

48. De acuerdo con lo anterior, ninguno de los dos cargos planteados por la demanda cumple con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional y que se sustentan en lo previsto en el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, para provocar la adopción de un fallo de fondo. Y, si bien en materia de admisibilidad rige por regla general el principio *pro actione*, tal mandato se sujeta a que por lo menos sea posible identificar una norma de rango constitucional que se advierta como aparentemente infringida y que, a partir del contenido de la acusación, surja una sospecha mínima que logre, *prima facie*, poner en controversia la presunción de constitucionalidad del precepto demandado⁶⁴, lo que no ocurre en el caso bajo examen, conforme a las razones que fueron expuestas con anterioridad. Por lo anterior, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

49. En el asunto bajo examen, el actor demandó el artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, “*por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”, modificado por los artículos 24 de la Ley 1383 de 2010, 205 del Decreto 019 de 2012 y 118 del Decreto 2106 de 2019, con fundamento en dos cargos.

50. Por virtud del primero, afirma que se vulnera el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta, ya que se consagra un trato desigual “*entre la persona que acepta la comisión de la infracción*”⁶⁵ y aquella que la rechaza, pues mientras que el primero puede “*disfrutar del beneficio del 50% o*

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*, pág. 7.

⁶⁴ En sentencia C-542 de 2017, la Corte señaló: “Ni aun aplicando el principio de *pro actione* podría la Corte proferir una decisión de fondo, ya que no es posible identificar al menos la existencia de un cargo concreto de inconstitucionalidad, que hiciera procedente realizar el control abstracto de constitucionalidad en aras de verificar la contradicción material de la disposición legal con el texto constitucional. La simple manifestación de vulneración de disposiciones constitucionales –sin reproches de naturaleza constitucional–, no puede constituirse en argumento suficiente para que la Corte inicie y culmine el examen de constitucionalidad”.

⁶⁵ Escrito de demanda presentado el 20 de julio de 2020, pág. 8.

25% de descuento en el pago de la multa”, el segundo, en caso de “*ser declarado contraventor, perderá el descuento y se le impondrá el 100% de la sanción prevista en la ley*”⁶⁶.

51. Por lo demás, se desconoce el mismo precepto superior, ya que el Estado tiene el deber de proteger a aquellas personas que por su condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Ello, visto el caso concreto, lleva a considerar que “*tanto las multas de tránsito como los beneficios descritos en la ley por aceptación de la infracción y pronto pago se encuentran en función del salario mínimo mensual legal vigente, más (sic) no en función del ingreso de las personas*”⁶⁷, de suerte que “*(...) el legislador castiga involuntariamente con mayor fuerza a las personas de menores ingresos[,] para que decidan no acceder a su derecho al debido proceso[,] a través de la impugnación administrativa de la orden de comparendo*”⁶⁸.

52. En cuanto al segundo cargo, el accionante sostiene que las expresiones cuestionadas son violatorias del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, por las siguientes razones: (i) porque quien no acepta la comisión de la presunta infracción de tránsito, “*(...) en caso de ser declarado contraventor, (...) no [podrá] acceder a la reducción de la multa*”⁶⁹, y (ii) porque la persona “*se ve forzada a renunciar a una investigación y a un juzgamiento, inducida por el temor de cancelar el 100% de la multa y no un 50% o un 75% de la misma*”⁷⁰.

53. Para la Corte, no es posible adoptar una decisión de fondo respecto de ninguno de los dos cargos planteados en el asunto bajo examen, **en tanto ambos omiten el cumplimiento de las cargas mínimas que se exigen para la formulación de una demanda en debida forma**, conforme a la jurisprudencia reiterada de este tribunal, elaborada a partir de lo previsto en el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

54. En cuanto a la violación del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, (i) porque más allá de los sujetos que se comparan y de la referencia genérica a la forma como se presenta la diferenciación, el accionante no cumplió con las cargas especiales dispuestas por la jurisprudencia de la Corte, cuando se propone un juicio de igualdad, dado que (a) no explicó el motivo por el cual quienes aceptan la comisión de la infracción y quienes la rechazan deben recibir el mismo trato; y (b) tampoco realizó justificación alguna sobre el criterio que da origen a la supuesta discriminación. Lo anterior, en contravía de las cargas de *especificidad, pertinencia y suficiencia*.

55. Por lo demás, (ii) los ejemplos que se usan por el actor para ilustrar su acusación se refieren a circunstancias meramente hipotéticas, concernientes a si

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Escrito de corrección a la demanda presentado el 10 de septiembre de 2020, pág. 9.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 7.

⁷⁰ *Ibidem*.

se pudo o no probar la comisión de la infracción, y a la aparente decisión forzada de tener que renunciar al proceso contravencional de tránsito por los montos de la multa, las cuales no se reflejan como condiciones normativas previstas por el legislador en el precepto demandado, desconociendo igualmente la carga de *certeza*. Esta última exigencia también es inadvertida por el accionante, (iii) cuando se aprecia que sus afirmaciones sobre la debilidad manifiesta no se desprenden del artículo demandado, el cual de ninguna manera plantea una distinción entre las personas en razón de sus ingresos económicos, ni las obliga a actuar de una u otra manera, pues la decisión de optar por la aceptación previa de la infracción de tránsito es libre y voluntaria del presupuesto infractor.

56. En lo referente a la violación del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución, también se desconocen las cargas mínimas que se exigen para una demanda en forma. Primero, las explicaciones en que se basan los cargos son contrarias al requisito de *certeza*, en la medida en que apelan a interpretaciones subjetivas del texto acusado, que se sustentan en el *temor* y en el *riesgo* de tener que asumir el pago de una multa sin beneficios, los cuales, bajo ninguna lectura, guardan correspondencia objetiva con el contenido normativo de los apartes que se acusan como inconstitucionales. Segundo, el actor omitió el cumplimiento de la carga de *especificidad*, al advertir que el actor no propone al menos una acusación concreta que permita verificar de qué forma los preceptos demandados se oponen al artículo 29 del Texto Superior, al limitar su raciocinio a expresiones vagas y generales, que responden al efecto ordinario que se introduce en la ley, cuando una persona es declarada culpable de una infracción y no aceptó, de manera anticipada, la comisión de la misma, para obtener una rebaja de la multa. Tercero, la demanda incumplió el requisito de *pertinencia*, porque el actor no se basó en razones de constitucionalidad sino en el uso del contenido de la propia ley acusada, para formular sus reparos contra ella. Y, por último, la acusación planteada no logró suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las expresiones legales acusadas, en tanto que el actor no aportó los elementos de juicio jurídicos y probatorios que permitan vislumbrar la plausibilidad de sus afirmaciones y reproches, por lo que también se incumplió con el requisito de *suficiencia*.

57. Finalmente, si bien en materia de admisibilidad rige por regla general el principio *pro actione*, tal mandato se sujeta a que por lo menos sea posible identificar una norma de rango constitucional que se advierta como infringida y que, a partir del contenido de la acusación, surja una sospecha mínima que logre, *prima facie*, poner en controversia la presunción de constitucionalidad del precepto demandado, lo que no ocurre en el caso bajo examen, conforme a las razones que fueron expuestas con anterioridad.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra el artículo 136 (parcial) de la Ley 769 de 2002, “*por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”, modificado por los artículos 24 de la Ley 1383 de 2010, 205 del Decreto 019 de 2012 y 118 del Decreto 2106 de 2019, por ineptitud sustantiva de la demanda

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

Con impedimento aceptado
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

Con impedimento aceptado
GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

Con impedimento aceptado
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

