

Sentencia C-038/20

Referencia: expediente D-12329

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.*

Actor: Héctor Guillermo Mantilla Rueda.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la Acción Pública consagrada en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, el ciudadano Héctor Guillermo Mantilla Rueda demandó la inconstitucionalidad del párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones*¹.

2. Mediante providencia del 6 de octubre de 2017, el Magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda contra el párrafo demandado, por la posible vulneración del artículo 29 de la Constitución. En la misma decisión inadmitió la demanda, por el cargo relativo al desconocimiento del artículo 33 de la Constitución². Al constatar que la demanda no fue corregida, el Magistrado

¹ Advierte la Corte Constitucional que aunque el nombre de la Ley 1843 de 2017 es “*Por medio **del** cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones*” (negritas no originales), para garantizar la concordancia de género, dicho nombre se citará sin comillas y se referirá, en adelante, a la Ley por medio **de la** cual se regula la materia.

² Sostenía el accionante que la vulneración del artículo 33 de la Constitución se deriva del hecho de que le corresponde al Estado la carga de demostrar la culpabilidad para poder endilgar responsabilidad, contrario a lo dispuesto por la norma controvertida la que, al determinar la responsabilidad solidaria del propietario del vehículo “*invierte la carga probatoria, trasladándole toda la carga probatoria al propietario del vehículo (...) dejándole a la parte más indefensa, el propietario del vehículo, la responsabilidad de desvirtuar que él no cometió la infracción de tránsito*”.

sustanciador rechazó este cargo, mediante Auto del 31 de octubre de 2017. En virtud del Auto 305 de 2017, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, se ordenó suspender el trámite del proceso, hasta que dicha suspensión fuera levantada por la Sala Plena, lo que ocurrió mediante el Auto 094 del 27 de febrero de 2019. Por consiguiente, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; se fijó en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma y se comunicó la iniciación del mismo al Presidente de la República, así como al Presidente del Congreso y al Ministro de Justicia y del Derecho. Igualmente se invitó a intervenir en el proceso a varias entidades públicas y entes académicos.

A. NORMA DEMANDADA

3. El siguiente es el texto de la norma demandada. Se resalta:

LEY 1843 DE 2017

(julio 14)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.

“ARTÍCULO 8o. *Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación:*

El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público. En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo.

Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

PARÁGRAFO 1o. *El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa.*

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

PARÁGRAFO 3o. *Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y*

notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información:

- a) Dirección de notificación;*
- b) Número telefónico de contacto;*
- c) Correo electrónico; entre otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte”.*

B. LA DEMANDA

4. Considera el demandante que el parágrafo primero del artículo 9 de la Ley 1843 de 2017 vulnera el artículo 29 de la Constitución, ya que al establecer una responsabilidad solidaria del propietario, por las contravenciones realizadas por el conductor del vehículo, detectadas por medios tecnológicos, omite la necesidad de demostrar la culpabilidad del propietario, exigencia clara del artículo 29 de la Constitución porque le impone la carga de responder por una transgresión cometida por otra persona. A su juicio, la norma permitiría endilgarle responsabilidad al propietario del vehículo aun sin demostrar que fue él quien cometió la infracción.

5. El demandante sustenta sus afirmaciones en las sentencias C-980 de 2010 y C-530 de 2003 las que, en su concepto, habrían excluido de manera clara la posibilidad de imputar responsabilidad sin culpa al propietario del vehículo y exigirían que, para responsabilizarlo, sería necesario demostrar que efectivamente cometió la infracción, lo que sería contrario a la responsabilidad solidaria que prevé la norma cuestionada. Así, considera además que la norma en cuestión desconoció el condicionamiento incluido en la sentencia C-530 de 2003 en donde se resolvió que “- *el aparte final del inciso 1º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito terrestre y se dictan otras disposiciones" cuyo texto es el siguiente: "si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación."* La constitucionalidad de este fragmento se da en el entendido, (de) que el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción”. A partir de esto, concluye el accionante que constitucionalmente no es posible exigir la responsabilidad del propietario del vehículo sin demostrar que fue él quien cometió la infracción, contrario a lo previsto en la responsabilidad solidaria cuestionada.

C. INTERVENCIONES

6. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente once escritos de intervención³, por medio de los cuales se solicitó a la Corte que se adopte

³ En la Secretaría General de la Corte Constitucional se recibieron escritos de intervención de las siguientes personas: (i) Humberto José Iglesias Gómez, en su calidad de Secretario de Movilidad de la Alcaldía de Medellín; (ii) Edgardo José Maya Villazón, entonces Contralor General de la República; (iii) Carolina Pombo Rivera, en su calidad de Directora de Asuntos Legales de la Secretaría de Movilidad de Bogotá; (iv) José Fernando Mestre

una de las siguientes decisiones, a saber: (i) se inhiba de proferir un pronunciamiento de fondo; (ii) declare la exequibilidad de la disposición acusada; (iii) declare su inexequibilidad; y (iv) condicione su exequibilidad. A continuación se exponen los argumentos que fundamentan cada una de dichas solicitudes:

7. *Solicitud de inhibición.* Dos de los intervinientes consideran que la demanda en cuestión es inepta, por las siguientes razones: (i) sí existe un procedimiento detallado para la vinculación y defensa del propietario, razón por la cual, no es cierto que se vulnere el derecho al debido proceso; (ii) la demanda carece de coherencia argumentativa y se construye a partir de consideraciones subjetivas que no se soportan en criterios técnicos; (iii) no es cierto que la demanda invierta la carga de la prueba, ya que le corresponde a la autoridad de tránsito probar la culpabilidad de los vinculados al procedimiento.

8. *Solicitud de exequibilidad simple.* Quienes solicitan la declaratoria de exequibilidad simple pueden agruparse en dos: aquellos que consideran que es constitucional que, en nombre de la responsabilidad solidaria, se responda por el hecho ajeno y aquellos que consideran que la solidaridad en materia de sanciones únicamente es posible cuando se prueba que el propietario es, a la vez, autor o coautor de la infracción. En el primer grupo, para sustentar la constitucionalidad de la solidaridad sin imputación, sostienen que es posible que el propietario responda por la infracción cometida por otro, si se dan las condiciones de la responsabilidad por el hecho ajeno, previstas en el Código Civil, lo que permite diferenciar entre imputación de la infracción y solidaridad, ya que ésta únicamente se predicará del pago de la obligación dineraria.

9. Por su parte, quienes argumentan que la solidaridad para el pago de la multa exige que el propietario haya participado en la infracción exponen que: (i) a pesar de que la norma disponga que debe notificarse el comparendo al propietario, lo que resulta razonable en razón de la responsabilidad que le incumbe en el correcto uso del vehículo de su propiedad, éste sólo estaría obligado a cancelar la multa, una vez se acredite su participación en la comisión de la infracción o su culpabilidad, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional; (ii) la norma no presume derecho que el propietario fue quien cometió la infracción y la carga de probar la culpabilidad le corresponde, aun en la solidaridad, al Estado; (iii) vinculado al proceso, el propietario del vehículo puede desvirtuar cualquier hecho que lo relacione con la infracción pero, en nombre del artículo 33 de la Constitución, no se encuentra en la obligación de identificar al infractor; (iv) el acto administrativo que imponga la multa al propietario, sin demostrar su responsabilidad, estaría viciado de nulidad; (v) la solidaridad en la materia se justifica bajo la misma lógica de la responsabilidad por el hecho de las cosas, siempre y cuando el obligado sea quien cometió la infracción.

Ordóñez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P.; (v) Luis Bernardo Díaz Gamboa, como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, U.P.T.C.; (vi) Alberto Montaña Plata, Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia; (vii) los estudiantes Jonnathan Fabián Aguirre Tobón, Omar Alexander Castellanos y Andrés Felipe Chica Alzate y el docente Juan Felipe Orozco Ospina, de la Universidad de Caldas; (viii) Natalia Pérez Amaya, supervisora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y Alfonso Lozano Valcárcel, María Paula Castro Fernández y Paulina Díaz Calle, pertenecientes al mismo grupo; (ix) Rodny Fabián Ortiz Chamorro; (x) Julio Freyne Sánchez, Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios; (xi) Oscar David Gómez Pineda.

10. *Solicitud de inexecutableidad.* Algunos intervinientes sostienen que: (i) la norma prevé una responsabilidad objetiva derivada de la propiedad del vehículo, que implica responder por el hecho de terceros; (ii) la responsabilidad objetiva es inconstitucional, porque contraría la presunción de inocencia y los principios de culpabilidad o responsabilidad; (iii) la solidaridad invierte la carga de la prueba, porque obliga al propietario a probar que no fue él quien cometió la infracción, pero esta prueba sería inconducente y una negación indefinida, porque la norma ni siquiera obliga al Estado a demostrar el nexo causal entre la infracción y el propietario y lo hace responsable por el simple hecho de ser el propietario; (iv) vincular al propietario al procedimiento no es inconstitucional, pero sí disponer que una vez vinculado, será él quien debe pagar la multa, a pesar de no ser culpable; (v) la única defensa del propietario consistiría en demostrar que no es él el dueño del vehículo o que fue hurtado; (vi) la norma genera inseguridad jurídica, porque contradice el artículo 129 de la Ley 769 de 2002, que dispone que las multa no podrá imponerse a persona distinta a quien cometió la infracción; (vii) la norma no exige que exista un vínculo jurídico entre el conductor y el propietario del vehículo que justifique la responsabilidad y no basta con ser propietario del vehículo; (viii) la norma no delimita respecto de qué se predica la solidaridad y, por lo tanto, podría referirse no únicamente a la multa, sino también a la suspensión de la licencia de conducción; (ix) se desconoce la presunción de inocencia, porque se establece que el propietario es responsable desde su vinculación al procedimiento, aun antes de haberlo oído; (x) la responsabilidad solidaria del propietario es ilógica en casos en los que el mismo es una persona jurídica o un patrimonio autónomo, porque éstos no pudieron haber cometido la infracción y la norma genera el incentivo adverso de cometer infracciones, con la tranquilidad de que sería la persona jurídica o el patrimonio autónomo quien respondería; (xi) la responsabilidad por el hecho de otro desconoce las finalidades reeducativas y de seguridad de las sanciones de tránsito; (xii) si bien la materia de tránsito ha sido considerada como una de aquellas donde excepcionalmente se acepta la responsabilidad objetiva, incluso en estos casos lo mínimo que se requiere es que se identifique al infractor, lo que no exige la norma y permite, entonces, responder por un hecho ajeno; (xiii) la identificación del infractor es una garantía no susceptible de modulación o limitación.

11. *Solicitud de condicionamiento de la executableidad.* Para ser compatible con la Constitución, algunos intervinientes consideran que debe condicionarse su interpretación, por las siguientes razones: (i) al disponer la norma que existe una obligación solidaria, sin exigir que exista culpa del propietario, no le será admisible alegar o demostrar que no participó en la comisión de la infracción, porque se trataría de un asunto propio de las relaciones internas de la solidaridad, que permitirían el recobro, pero sí implica que el propietario respondiera por el hecho ajeno; (ii) la solidaridad introduce una responsabilidad objetiva que contraría los artículos 6 y 29 de la Constitución al imputar responsabilidad a quien no participó en la comisión de la infracción; (iv) la solidaridad en materia sancionatoria, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, exige que el propietario haya sido vinculado al procedimiento y demostrarse que la comisión de la infracción le es imputable, algo que no exige la norma, es decir, desvirtuar la presunción de inocencia, porque se pruebe que él participó en la contravención; (v) la solidaridad únicamente sería razonable respecto de aquellas infracciones que se encuentren en la órbita de la acción del propietario, tales como la compra del seguro obligatorio o la realización de la revisión técnico mecánica.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

12. El Procurador General de la Nación⁴ emitió en su oportunidad el Concepto 6577, por medio del cual solicita que la norma demandada sea declarada **inexequible**.

13. Precisa el alcance del derecho al debido proceso y su contenido; relata cómo la jurisprudencia constitucional ha construido la prohibición de responsabilidad objetiva y sus excepciones, una de las cuales se trata de las sanciones de tránsito (sentencia C-616 de 2002), por lo que asegura que, a primera vista, habría que declararse la exequibilidad de la norma. Sin embargo, asegura que lo mínimo que se exige es que las autoridades identifiquen al infractor. Así, aunque explica que la solidaridad no es en sí misma inconstitucional en materia de sanciones administrativas, de acuerdo con la sentencia C-699 de 2015, su constitucionalidad exige el respeto de ciertas condiciones, tales como que la persona únicamente responda por sus propios actos. En aplicación de estos postulados jurisprudenciales, sostiene que la norma es inconstitucional porque permite que el cobro de la multa se realice al propietario del vehículo, aun sin probar que es él el infractor, es decir, que responda por un acto ajeno, que no le es imputable.

14. Asegura que aunque podría afirmarse que esto se corrige por la obligación de vincular al propietario del vehículo al trámite contravencional, en realidad su defensa no anula que, en virtud de la solidaridad, se le pueda cobrar el pago incluso si el acto no le es imputable. En otras palabras, resalta que la norma no condiciona la solidaridad a que se determine el infractor (imputación), por lo que sí introduce una responsabilidad objetiva.

15. Concluye que aunque resulta constitucional que en materia de derecho administrativo sancionatorio se modulen las garantías del debido proceso, la identificación del infractor no es susceptible de limitación o modulación alguna. Así, solicita que la norma sea declarada **inexequible**.

16. En suma, los escritos de intervención, la vista fiscal y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda, se resumen en el siguiente cuadro, organizado según su fecha de presentación ante la Secretaría General de la Corte Constitucional:

Interviniente	Argumentos	Solicitud
Alcaldía de Medellín	Las autoridades administrativas han sido cuidadosas en la aplicación de la norma, para garantizar los derechos de defensa y contradicción <i>“de cara a desvirtuar la solidaridad, como se prevé en la norma acusada”</i> o para <i>“desvirtuar cualquier hecho que los vincule a la infracción”</i> .	Exequibilidad
Contraloría General de la República	Inhibición: La norma sí prevé un procedimiento, por lo que no es cierto que se desconozca el derecho al debido proceso.	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

⁴ Fernando Carillo Flórez. Folios 218-221 del expediente.

Interviniente	Argumentos	Solicitud
	Exequibilidad: Al tratarse de infracciones detectadas por medios automatizados, muchas veces no es posible identificar al conductor, lo que justifica vincular al propietario, pero la sanción únicamente podrá recaer sobre quien cometió la infracción.	
Alcaldía de Bogotá	Inhibición: La demanda carece de coherencia argumentativa y realiza interpretaciones subjetivas, porque no es cierto que la norma invierta la carga de la prueba. Exequibilidad: La norma no introduce una responsabilidad objetiva ya que respecto del propietario, <i>“la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, cuando se pruebe que fue él quien cometió la infracción o cuando éste lo admita expresa o implícitamente”</i> .	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad
I.C.D.P.	Se prevé una responsabilidad objetiva derivada de la propiedad del vehículo, que implica responder por el hecho de terceros. La responsabilidad objetiva es inconstitucional, porque contraría la presunción de inocencia. Si bien es cierto que se prevé la vinculación del propietario al procedimiento, su única defensa consistiría en demostrar que no es él el dueño del vehículo o que fue hurtado.	Inexequibilidad
U.P.T.C.	La norma no exige que exista un vínculo jurídico entre el conductor y el propietario del vehículo que justifique la responsabilidad y no basta con ser propietario del vehículo.	Inexequibilidad
Universidad Externado de Colombia	Debe reiterarse la jurisprudencia constitucional que exige que la solidaridad en materia sancionatoria respete el debido proceso y se demuestre que fue el propietario quien cometió la infracción – imputación del hecho -. El propietario podrá probar, por ejemplo, que no se encontraba en el país para la época de los hechos, o que el vehículo fue hurtado.	Exequibilidad y, en subsidio, exequibilidad condicionada
Universidad de Caldas	La solidaridad implica que el propietario deba responder por infracciones cometidas por otro, lo que resulta inconstitucional en materia sancionatoria. No basta con garantizar el derecho de defensa, porque la norma no exige que exista culpa del propietario, para que éste responda. Por lo tanto, debe condicionarse la norma a que se entienda que es necesario que se desvirtúe la presunción de inocencia en el procedimiento y se establezca que el propietario participó en la contravención.	Exequibilidad condicionada
Universidad	El principio de culpabilidad o responsabilidad	Inexequibilidad

Interviniente	Argumentos	Solicitud
del Rosario	prohíbe que la sanción pueda ser impuesta a quien no cometió la infracción. La solidaridad invierte inconstitucionalmente la carga de la prueba, porque obliga al propietario a demostrar que no fue él quien cometió la infracción. La norma no exige, ni siquiera, que se demuestre el nexo causal entre la actuación del propietario y la infracción.	
Rodny Fabián Ortiz Chamorro	La responsabilidad subjetiva es una exigencia constitucional, que implica que no pueda imputarse responsabilidad a quien no ha participado, por acción u omisión, en el hecho. Por lo tanto, el propietario sólo podría responder por las infracciones propias de su órbita de acción. La correcta interpretación de la norma exige un condicionamiento que proteja los derechos de quienes se encuentran actualmente vinculados a este tipo de actuaciones.	Exequibilidad condicionada
Federación Colombiana de Municipios	Aunque la norma no presume de derecho que el propietario es quien cometió la infracción, en el procedimiento administrativo deberá establecerse si, a pesar de no ser el infractor, se dan las condiciones para que se active la responsabilidad solidaria por el hecho ajeno, para lo cual debe diferenciarse entre imputación de la infracción y solidaridad para el pago.	Exequibilidad
Oscar David Gómez Pineda	El tenor literal de la norma indica que se prevé una responsabilidad objetiva proscrita constitucionalmente. La solidaridad aquí prevista no exige demostrar dolo o culpa del propietario e implica que pague la multa, así no recaiga culpa en él. El propietario del vehículo puede ser una persona jurídica o un patrimonio autónomo, por ejemplo, bajo la figura del leasing y, por lo tanto, es imposible que sean ellos quienes cometan la infracción, pero responderán por las multas. Así, la solidaridad desconoce las finalidades reeducativas y de seguridad de las sanciones de tránsito.	Inexequibilidad
Procurador General de la Nación	La norma es inconstitucional, porque introduce una responsabilidad objetiva que no exige que la responsabilidad solidaria del propietario se derive de su identificación como infractor, por lo que se le obliga a responder por hechos ajenos.	Inexequibilidad

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

17. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

B. CUESTIONES PREVIAS

Aptitud sustancial de la demanda

18. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 contiene los elementos que debe reunir toda demanda en los procesos de control de constitucionalidad. Según dicha norma, para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad, esta debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Al respecto, en la sentencia C-1052 de 2001 la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de la violación. Esta decisión ha sido reiterada de manera uniforme desde entonces. Según esta jurisprudencia, para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre una acción pública de inconstitucionalidad, las razones que la sustenten deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁵. Así mismo, la jurisprudencia ha precisado que, en aplicación del principio *pro actione*, le corresponde a la Corte hacer prevalecer el derecho de acceso a la administración de justicia, siempre que, en ejercicio del deber de todo juez de la República de interpretar la demanda, sea posible entender la acusación que confronte la norma legal con un contenido constitucional y se concluya que ésta genera, al menos, una duda mínima en cuanto a la constitucionalidad de la norma demandada. Así, el principio *pro actione* implica evitar, en lo posible, fallos inhibitorios⁶, pero no permite desconocer el carácter rogado de su competencia.

19. En el presente proceso de constitucionalidad, el Magistrado sustanciador admitió la demanda en lo relativo al presunto desconocimiento del artículo 29 de la Constitución, por considerar que esta acusación era apta para desatar el juicio de constitucionalidad, pero inadmitió y posteriormente rechazó el cargo relativo al desconocimiento del artículo 33 de la Constitución. A juicio del accionante, la norma demandada invierte la carga de la prueba en cuanto a la inocencia y desconocería, por esta vía, el derecho a no auto incriminarse previsto en el artículo 33 de la norma superior. La razón que condujo al rechazo del cargo, consistió en que el accionante

⁵ Para efectos de síntesis se utiliza la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en fallos adicionales de la Corte. la demanda debe tener un hilo conductor que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa (*claridad*); debe formular cargos dirigidos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida sin conexión con el texto de la disposición acusada (*certeza*); debe contener cuestionamientos de naturaleza constitucional, es decir, poner de presente la contradicción entre el precepto demandado y una norma de jerarquía constitucional, en oposición a una argumentación basada simplemente en argumentos de tipo legal o doctrinario o sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas (*pertinencia*); debe plantear, cuando menos, un cargo de constitucionalidad concreto, en contraposición a afirmaciones vagas, indeterminadas, abstractas o globales, que no guarden relación concreta y directa con las disposiciones demandadas (*especificidad*); y debe exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad, de forma suficientemente persuasiva como para despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (*suficiencia*).

⁶ Ver, entre otras, sentencia C-372 de 2011. “[...] 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”.

realizaba una indebida interpretación de la norma, ya que ésta no prevé nada respecto de la carga de la prueba, ni dispone que el silencio del vinculado al proceso conduce a que, por esta sola razón, sea declarado responsable. Así, el cargo relativo a la vulneración del artículo 33 de la Constitución carecía de certeza y, por esta razón, fue descartado desde la etapa de admisión de la demanda.

20. En sus intervenciones, la Contraloría General de la República sostiene que la demanda es inepta porque, contrario a lo afirmado por el accionante, el artículo 8 de la misma Ley sí prevé un procedimiento para vincular al propietario del vehículo al procedimiento contravencional. Al respecto, debe recordarse que la demanda no cuestiona que el propietario del vehículo sea vinculado al procedimiento administrativo, sino que, fruto del mismo y en razón de la solidaridad, pueda ser obligado a pagar la multa por una infracción de tránsito que no necesariamente él cometió, lo que, a su juicio, desconocería que el artículo 29 de la Constitución exige demostrar la culpabilidad, para poder imponer sanciones. Por su parte, la Alcaldía de Bogotá insiste que el accionante realiza una indebida interpretación de la norma, en lo relativo a la supuesta inversión de la carga de la prueba y el derecho a no auto incriminarse, olvidando que dichos argumentos se refieren al cargo por desconocimiento del artículo 33 de la Constitución, el que fue excluido del presente control de constitucionalidad.

21. Igualmente, asegura la interviniente de la Alcaldía de Bogotá que la demanda es incoherente y los argumentos *“no se soportan en criterios técnicos y, por ende, no desvirtúan las razones que le sirvieron de motivación y fundamento al legislador para la expedición de la ley”*. Expone que la norma no introduce una responsabilidad objetiva ya que respecto del propietario, *“la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, cuando se pruebe que fue él quien cometió la infracción o cuando éste lo admita expresa o implícitamente”*. Al respecto, considera la Sala Plena que la demanda en cuestión es clara, construida de manera coherente y suficientemente inteligible, a partir de una adecuada interpretación de la norma demandada, considerando que aunque la misma exige expresamente que el propietario sea vinculado al proceso y que se permita ejercer su derecho a la defensa, la misma no exige, de manera expresa que, para que proceda la solidaridad del propietario, se demuestre que el mismo participó en la comisión de la infracción, lo que para el accionante contraría el principio de culpabilidad en materia sancionatoria que deriva, a su juicio, del artículo 29 de la Constitución. Sustenta su afirmación en los precedentes establecidos en las sentencias C-530 de 2003 y C-980 de 2010, ambas proferidas en materia de infracciones de tránsito donde, a su juicio, la Corte Constitucional habría exigido que para que el propietario responda, es necesario que se demuestre su culpabilidad en la comisión de la infracción, algo que, la norma demandada no exige. La afirmación de la interviniente según la cual la solidaridad derivada de la norma únicamente procede cuando se demuestre que el propietario es culpable por haber cometido la infracción, no se deriva del tenor literal de la norma, aunque en su calidad de representante de la Secretaría de Movilidad de Bogotá, posiblemente ponga de presente la práctica que al respecto realiza dicha entidad.

22. En este sentido, el concepto de la violación de la demanda responde a las características de claridad, certeza, especificidad y genera al menos una duda que permite que la Corte Constitucional desarrolle el juicio de constitucionalidad propuesto por el accionante.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

23. Le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce el artículo 29 de la Constitución, el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, al establecer una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor, por las contravenciones de tránsito detectadas por el sistema de ayudas tecnológicas, sin exigir que en el proceso contravencional se establezca que el propietario del vehículo participó en la comisión de la infracción y que la realizó de manera culpable?

24. Para resolver el anterior problema jurídico, en primer lugar la Corte precisará el alcance del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria y su relación con la responsabilidad subjetiva y objetiva. En segundo lugar, identificará las condiciones para la constitucionalidad de la responsabilidad solidaria, a la luz de la jurisprudencia constitucional y, finalmente, determinará si la norma demandada responde a dichas exigencias.

D. EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PERSONAL EN MATERIA SANCIONATORIA Y LA RESPONSABILIDAD SUBJETIVA Y OBJETIVA

25. En la responsabilidad patrimonial con fines de reparación de perjuicios, civil o administrativa, es posible establecer diversas formas de responsabilidad por el hecho de otros⁷. Por el contrario, en materia administrativa sancionatoria, la responsabilidad únicamente puede establecerse a partir de juicios de reproche personalísimos⁸, lo que implica que, en tratándose de sanciones, éstas sólo proceden respecto de quien cometió la infracción por acción o por omisión⁹, en tratándose de una persona natural o atribuibles a una persona jurídica y la responsabilidad personal es intransmisible. El principio de imputabilidad personal o responsabilidad personal, de personalidad de las penas o sanciones o responsabilidad por el acto propio implica que sólo se pueda sancionar o reprochar al infractor y, por lo tanto, en materia administrativa sancionatoria, no es posible separar la autoría, de la responsabilidad¹⁰.

⁷ El artículo 2344 del Código Civil prevé la responsabilidad solidaria de las varias personas que causaron perjuicios. El artículo 2347 del mismo Código dispone la responsabilidad por las personas a su cargo; el 2348 establece la responsabilidad de los padres por los hijos y el artículo 2349, de los empleadores por sus trabajadores. Por su parte, no está claro si el inciso final del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 mantuvo o suprimió la responsabilidad solidaria, cuando los perjuicios son causados por el Estado y un particular. Al respecto ver la sentencia inhibitoria C-055/16.

⁸ “(...) juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta”: sentencia C-827/01.

⁹ La sentencia C-329/00 declaró exequible el artículo 54 del Decreto Ley 1900 de 1990, en materia de las telecomunicaciones, porque “La extensión de la responsabilidad al titular de la concesión, permiso o autorización del respectivo servicio o actividad, que consagra la norma, no desconoce el mencionado principio, porque ella es clara al establecer que la referida responsabilidad se configura con respecto a dicho titular “por la acción u omisión” en relación con las infracciones que le sean imputables en materia de comunicaciones, con lo cual, se está indicando que sólo responde por sus propios actos”.

¹⁰ La sentencia C-003/17 declaró inexecutable una norma que preveía el retiro de una beca para estudios de posgrados por “la ocurrencia de hechos delictivos”, al concluir que “Se vulnera el principio de responsabilidad de acto, pues (...) es tan amplio que ni siquiera exige que se haya incurrido o se sea culpable de un delito. Simplemente exige “la ocurrencia de hechos delictivos”, frente a los cuales no se requiere que el hecho sea atribuible al becario”.

26. La exigencia de responsabilidad personal en materia sancionatoria encuentra fundamento constitucional en el artículo 6 de la Constitución, según el cual “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*” (negrillas no originales) y en el artículo 29 superior, al establecer que “*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa*” (negrillas no originales). Dichas normas exigen la imputación personal de la infracción, para que surja la obligación de responder frente a los reproches por violar la Constitución o las leyes (legalidad en materia sancionatoria). La exigencia de imputación personal se deriva asimismo del principio constitucional de necesidad de las sanciones, como garantía del valor, principio y derecho a la libertad, en la medida en que en la configuración de la política punitiva del Estado y, en el ejercicio concreto del poder estatal de sanción, únicamente resulta constitucionalmente legítimo establecer e imponer sanciones suficientemente justificadas, en tratándose de restricciones a las libertades¹¹. En este sentido, la venganza estatal o retribución pública no constituye una razón suficiente para legitimar el ejercicio del poder punitivo del Estado, lo que permitiría la extensión de la responsabilidad y la sanción a los miembros de la familia, el clan, el grupo o la estirpe, por los hechos cometidos por alguno de sus miembros¹². En el Estado Constitucional de Derecho, el poder de sanción no se transmite por los vínculos que existan con el autor de la infracción o con el objeto con el cual se cometió la misma, porque esto implicaría un reproche por la relación o la situación jurídica, mas no por el acto, acción u omisión.

27. En este sentido, la legitimidad constitucional del poder de sanción estatal se asienta en perseguir fines constitucionales, tales como la convivencia pacífica y la protección y eficacia de los derechos de las personas. Por lo tanto, las sanciones estatales son instrumentos transformadores de comportamientos humanos frente a los cuales se realiza un juicio de desvalor, que pretenden ser evitados o corregidos, a través de su tipificación y la previsión e imposición de males razonables y proporcionados¹³. En esta lógica, carecería de necesidad constitucional la previsión de sanciones para acontecimientos ocurridos sin intervención de la acción de una persona natural, no imputables a la persona jurídica o realizados por persona diferente a quien sufre el reproche, porque la imposición de la sanción no cumpliría ninguna finalidad en la transformación de comportamientos. Así, la responsabilidad sancionatoria por el comportamiento de otros, por casos fortuitos, fruto de la fuerza

¹¹ Al respecto, la sentencia C-191/16 explicó que “*Herencia del Estado liberal de Derecho, el principio de la necesidad de las penas es la consecuencia del postulado según el cual la regla general es la libertad y, sus limitaciones, a más de estar reservadas a la ley, deben estar suficientemente justificadas. (...) El contenido de estas normas de la Declaración francesa de 1789 encuentra equivalente en la Constitución colombiana de 1991 de la siguiente manera: la libertad es un principio constitucional (artículo 28 de la Constitución) que sólo puede ser limitado por la ley (artículo 6, 114 y 150 de la Constitución). De estas exigencias para la limitación de la libertad, esta Corte ha deducido unos “límites implícitos” al margen de configuración del legislador en materia penal. Se trata de la exigencia de razones suficientes para que la ley restrinja el principio constitucional de libertad. A esto apunta el principio de necesidad de las penas*”.

¹² “*En la época primitiva la responsabilidad por la comisión de los delitos recaía sobre el grupo social al cual pertenecía su autor, es decir, sobre el clan, la tribu o la familia, pero gracias a la evolución del Derecho Penal y particularmente por el influjo de la filosofía liberal a partir del siglo XVIII, la responsabilidad penal devino individual, exclusivamente a cargo de su autor y partícipes (...) Dicha responsabilidad individual se traduce en el principio de la personalidad de la pena, que ocupa un lugar destacado en el Derecho Penal moderno*”: C-928/05.

¹³ “*(...) el juicio de reproche debe ser adscrito a la conducta del actor y constituye el fundamento de la proporcionalidad de la pena a imponer*”: sentencia C-181/16.

mayor o por el hecho de las cosas sería irrazonable¹⁴, desconocería abiertamente el principio de necesidad de las sanciones y desnaturalizaría el poder de sanción estatal, en el caso de las multas, al convertirlas en instrumento de reparación de perjuicios o de recaudo tributario.

28. Ahora bien, el principio de personalidad de las sanciones o responsabilidad por la conducta propia, no puede confundirse con la responsabilidad por culpa o responsabilidad subjetiva¹⁵. Al respecto, en varias ocasiones la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la responsabilidad objetiva está proscrita o prohibida en materia sancionatoria y reconoció un principio de *nulla poena sine culpa*¹⁶. Para ello, ha encontrado fundamento en dos normas constitucionales: el artículo primero de la Constitución, que establece el principio de dignidad humana y el artículo 29, según el cual toda persona se presume inocente “*mientras no se la haya declarado judicialmente culpable*”¹⁷. Esta posición indicaría que la responsabilidad con culpabilidad sería una exigencia constitucional que no admitiría excepciones, lo que es cierto en materia penal¹⁸ y disciplinaria¹⁹. En realidad, la jurisprudencia de este tribunal ha admitido igualmente que pueda sancionarse en aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad. No se trata de aquellos eventos en los que el dolo o la culpa se encuentran presuntos y se invierta la carga de la prueba, ya que en estos casos el régimen de responsabilidad sigue siendo subjetivo²⁰, sino de los eventos en los que no se requiere el examen del dolo o la culpa del infractor, como elemento constitutivo de la responsabilidad y, por lo tanto, resulta impertinente el estudio o la prueba de la diligencia o cuidado con el que actuó el infractor en la comisión de la falta. Al tratarse de una excepción a la exigencia no absoluta de responsabilidad subjetiva, se han establecido las condiciones en las que resulta admisible la responsabilidad objetiva: (i) no puede tratarse de medidas que priven de derechos al

¹⁴ “(...) resulta contrario al debido proceso, a la dignidad humana y a la equidad y justicia (CP art.1º, 29 y 363) sancionar a la persona por el solo hecho de incumplir el deber de presentar declaración fiscal, cuando la propia persona ha demostrado que el incumplimiento no le es imputable sino que es consecuencia de un caso fortuito o una fuerza mayor”: sentencia C-690/96.

¹⁵ Tal diferencia puede encontrarse en la sentencia C-597/96 donde se precisó que “(...) el artículo 29 establece con claridad un derecho sancionador de acto y basado en la culpabilidad de la persona, pues dice que nadie puede ser juzgado “sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” y que toda persona se presume inocente “mientras no se le haya declarado judicialmente culpable” (subrayado no original).

¹⁶ “(...) la Corte considera que resulta desproporcionado y violatorio de los principios de equidad y justicia tributarios la consagración de una responsabilidad sin culpa en este campo, por lo cual considera que en este ámbito opera el principio de *nulla poena sine culpa* como elemento integrante del debido proceso que regula la función punitiva del Estado”: sentencia C-690/96.

¹⁷ “(...) conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts 1º y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora”: sentencia C-597/96, relativa a la responsabilidad de contadores, revisores o auditores, por parte de la Junta Central de Contadores.

¹⁸ “Es de una evidencia absoluta el que la responsabilidad penal objetiva es incompatible con el principio de la dignidad humana”: sentencia C-563/95; “Lo contrario supondría una responsabilidad por el simple resultado, que es trasunto de un derecho fundado en la responsabilidad objetiva, pugnante con la dignidad de la persona humana”: sentencia C-239/97.

¹⁹ Sentencia C-181/02.

²⁰ La sentencia C-225/17 declaró la exequibilidad de las presunciones de dolo y culpa que establece el artículo 220 de la Ley 1801 de 2016, como formas de responsabilidad subjetiva, pero con inversión de la carga de la prueba, salvo la expresión que exoneraba de demostrar la realización del comportamiento, al considerar que: “A pesar de tratarse de una garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso, la presunción de inocencia, como los otros derechos y garantías constitucionales, no constituyen potestades absolutas reconocidas a un individuo (...) Así, la jurisprudencia de este tribunal constitucional, desde muy temprano ha reconocido el carácter relativo del derecho al debido proceso, sobre todo cuando se trata de garantías aplicables al desarrollo de procedimientos administrativos. (...) en lo que interesa en el caso bajo examen, ha aceptado que la presunción de inocencia pueda ser objeto de excepciones o de modulaciones, cuando un interés suficientemente importante lo justifique”. Dichas presunciones han sido igualmente encontradas conforme a la Constitución en las sentencias C-690/96, C-285/02, C-374/02, C-445/02, C-506/02, C-780/07, C-595/10, C-596/10, C-1007/10 y C-512/13.

destinatario o a terceros; (ii) sólo pueden ser sanciones de tipo monetario; y (iii) no pueden ser graves, en términos absolutos o relativos²¹.

29. Ahora bien, la imputabilidad o responsabilidad personal, que exige que la sanción se predique únicamente respecto de las acciones u omisiones propias del infractor es una exigencia transversal que no admite excepciones ni modulaciones en materia administrativa sancionatoria²² y, por lo tanto, es predicable tanto de los regímenes subjetivos de responsabilidad sancionatoria, como de los eventos en los que la responsabilidad objetiva resulta constitucional. Así, aunque en algunas ocasiones este tribunal ha utilizado como sinónimos la imputabilidad del hecho o responsabilidad personal del infractor y la culpabilidad²³, en varias ocasiones ha diferenciado ambas categorías, reiterando que, la imputación personal del hecho es predicable tanto en regímenes subjetivos ordinarios²⁴ y en los de presunción de dolo y culpa²⁵, como en los de responsabilidad objetiva²⁶.

E. LAS CONDICIONES DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA, EN MATERIA SANCIONATORIA

30. De acuerdo con la legislación civil, a diferencia de las obligaciones conjuntas, conjuntivas o divisibles, las obligaciones solidarias²⁷ son aquellas en las que existen

²¹ “En efecto, las sanciones por responsabilidad objetiva se ajustan a la Carta siempre y cuando (i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) sean de menor entidad en términos absolutos (tal como sucede en el caso de las sanciones de tránsito) o en términos relativos (tal como sucede en el régimen cambiario donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras).”: Corte Constitucional, sentencia C-616/02, que condicionó la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley 633 de 2000, en el entendido de que el cierre del establecimiento o clausura derivada del decomiso fiscal de mercancías no puede ser una sanción ni automática (sin procedimiento), ni objetiva (sin examinar el elemento subjetivo).

²² “La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías – quedando a salvo su núcleo esencial– en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido”: sentencia T-145/93.

²³ “(...) establecer por vía de la regulación legal correspondiente, que las infracciones cambiarias no admiten la exclusión de la responsabilidad por ausencia de culpabilidad o de imputabilidad del infractor, o lo que es lo mismo, señalar que la responsabilidad por la comisión de la infracción cambiaria es de índole objetiva (...) no desconoce ninguna norma constitucional”: sentencia C-599/92.

²⁴ “Recientemente la doctrina especializada expone que dentro de los principios más trascendentales en el derecho sancionatorio pueden destacarse: (...) xxi) el principio de culpabilidad, xxii) el principio de la personalidad de las sanciones o dimensión personalísima de la sanción”: sentencia C-595/10.

²⁵ La sentencia C-225/17 definió la responsabilidad objetiva como “aquella en la que **basta con probar la ocurrencia del hecho dañino imputable al sujeto**, para que le fuera atribuida la responsabilidad, sin tomar en consideración el elemento volitivo culpa o de responsabilidad subjetiva” Y aunque declaró la exequibilidad de la presunción de dolo y culpa, declaró la inexequibilidad de la expresión “a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente” “por contrariar el artículo 29 de la Constitución Política, al relevar a la autoridad administrativa de la carga de la **prueba de la realización del comportamiento y de su imputabilidad fáctica**” (negrillas no originales).

²⁶ “La circunstancia de que las sanciones impuestas a los infractores del régimen cambiario excluyan la prueba de factores subjetivos propios de las conductas delictivas, como son el dolo y la culpa, no significa el desconocimiento del debido proceso, pues la imposición de las condignas sanciones no se hace de plano y sin procedimiento alguno sino previo el agotamiento de un debido proceso en el que **la administración le debe demostrar al investigado la comisión de una infracción** al estatuto de cambios, que de ser cierta conlleva la formulación de cargos al posible infractor con el fin de que una vez notificado de ella exponga las razones de su defensa” (negrillas no originales): sentencia C-010/03.

²⁷ Los incisos segundo y tercero del artículo 1568 del Código Civil disponen que “en virtud de la convención, del testamento o de la ley puede exigirse cada uno de los deudores o por cada uno de los acreedores el total de la

sujetos plurales, sea en calidad de acreedores (solidaridad activa) o de deudores (solidaridad pasiva), respecto de la misma prestación que, incluso siendo divisible, cualquiera de los acreedores puede exigir o recibir el pago – en el caso de la solidaridad activa -, y el cumplimiento de la prestación puede exigírsele a cualquiera de los deudores -en el caso de la solidaridad pasiva-, a todos o a algunos de ellos, a elección del acreedor²⁸, sin que sea posible alegar el beneficio de división o el de excusión²⁹. La solidaridad puede tener fuente en el negocio jurídico o en la ley³⁰ pero, en ambos casos, debe ser establecida de manera inequívoca³¹. La solidaridad pasiva cumple la función de ampliar la garantía del cumplimiento de la obligación, al multiplicar las personas y los patrimonios respecto de los cuales puede exigirse su cumplimiento (artículo 2488 del Código Civil). Sin embargo, a diferencia de figuras como la fianza, la solidaridad pasiva convierte al deudor solidario en un deudor principal, no uno subsidiario³². A pesar de que la solidaridad es una institución sustancial³³, tiene repercusiones procesales, porque implica que no es exigible que todos los sujetos se encuentren en el proceso declarativo, en una forma de litisconsorcio necesario, sino en un litisconsorcio cuasinecesario³⁴.

31. En el derecho público, varias normas de rango legal han introducido la solidaridad pasiva: respecto de obligaciones tributarias³⁵, cambiarias y aduaneras³⁶; de la responsabilidad patrimonial, no sancionatoria, de los agentes del Estado y de los gestores fiscales³⁷, de los miembros de los consorcios y las uniones temporales,

deuda, y entonces la obligación es solidaria o in solidum. ¶ La solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos en que no la establece la ley”.

²⁸ “La obligación solidaria consiste en una modalidad caracterizada por la pluralidad de sujetos, en la que existiendo varios deudores de una prestación y siendo divisible su pago, se puede exigir a cada uno de éstos la totalidad de la misma”: sentencia C-699/15.

²⁹ La ley que introduce una obligación solidaria es “una norma de carácter eminentemente sustancial, constitutiva de obligaciones que surgen ex lege. Ciertamente, la obligación in solidum implica que a cada deudor puede exigirse el total de la deuda (Código Civil, art. 1568); por su parte, la subsidiariedad legal implica también el deber de responder, pero únicamente si el obligado principal no lo hace; en este sentido se asimila a una fianza.”: sentencia C-1201/03.

³⁰ Por ejemplo, el artículo 825 del Código de Comercio prevé: “

ARTÍCULO 825. PRESUNCIÓN DE SOLIDARIDAD. “En los negocios mercantiles, cuando fueren varios los deudores se presumirá que se han obligado solidariamente”.

³¹ La solidaridad “*“como no se presume, debe ser expresamente declarada”* (Cas. Civ. 17 de junio de 1941, LI, 565). 5.- No significa esto que para determinar el establecimiento de la solidaridad deban usarse términos sacramentales, pues pueden emplearse frases o locuciones que exterioricen o manifiesten la intención clara de las partes de consagrarla, como por ejemplo, pactar que cada uno de los deudores se obliga por el total de la obligación, o que cualquiera de los acreedores puede exigir del deudor el pago total de la misma, etc. Pero, de todos modos, no debe quedar duda de que fue voluntad de las partes pactar la solidaridad”: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 18 de septiembre de 1979, exp. 462062.

³² Diferente de lo que sostuvo la sentencia C-140/07, según la cual “De cualquier manera, tanto la solidaridad como la subsidiariedad, al ser dispuestas por la ley, tienen el efecto de hacer radicar obligaciones en cabeza de terceros diferentes al principalmente obligado”.

³³ Sentencias C-1201/03 y SU-881/05.

³⁴ El artículo 62 del Código General del Proceso dispone: “**Litisconsortes cuasinecesarios.** Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de esta, quienes sean titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso”.

³⁵ El artículo 794 del Estatuto Tributario dispone la responsabilidad solidaria de los socios, por los impuestos de la sociedad. La sentencia C-210/00 declaró su exequibilidad, pero aclaró “que la responsabilidad de los socios para con el fisco, tiene que ver con los impuestos pertinentes a cargo de la compañía y no, naturalmente, por las sanciones tributarias que correspondan, como acertadamente lo dispone la norma acusada”.

³⁶ Artículo 13 de la Ley 1066 de 2006, Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, prevé la solidaridad en materia aduanera y cambiaria, sobre el monto total de las obligaciones. La sentencia C-140/07 declaró exequible esta norma, por considerar que el Legislador no invadió las competencias regulatorias del Presidente en materia aduanera y cambiaria, previstas en el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución.

³⁷ El artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 dispuso que “En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el

pero respecto de estas últimas, la solidaridad no se predica de las sanciones³⁸ e, incluso, respecto de sanciones administrativas³⁹. En este último caso, de acuerdo con la esencia de las obligaciones solidarias, *“En el marco del derecho administrativo sancionatorio conlleva a que el deber de los sujetos con respecto a la sanción pecuniaria, pueda ser ejecutada por parte de la autoridad competente, persiguiendo a cualquiera de los obligados, por el valor total de la correspondiente sanción”*⁴⁰. Esto implicaría que cuando se prevea la solidaridad en materia sancionatoria, podría responderse por el hecho de otro y de manera objetiva, sin necesidad de haber participado en el procedimiento administrativo en el que se declaró la responsabilidad. Esta situación que resulta admisible en el derecho civil – patrimonial – y con fines de reparación de perjuicios, en lo que respecta a la materia sancionatoria, desconocería principios y derechos constitucionales que se activan cuando se trata del ejercicio del poder público de sancionar (*ius puniendi*). Es por esta razón que, como se verá, la jurisprudencia constitucional ha introducido una serie de condiciones para admitir la solidaridad pasiva en lo administrativo sancionatorio que, vistas en su conjunto, permiten identificar una transformación profunda del régimen propio de las obligaciones solidarias, cuando se trata de sanciones administrativas, con el fin de hacer compatible esta figura, con exigencias constitucionales. De esta manera, por el influjo de la Constitución, se advierte una publicación⁴¹ de una figura propia del derecho privado, cuando se aplica a ciertos ámbitos del derecho público, como el de las sanciones administrativas⁴².

ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial”.

³⁸ El artículo 7 de la Ley 80 de 1993 dispone: **“DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES.** Para los efectos de esta ley se entiende por: **1o. Consorcio:** *“Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.* **2o. Unión Temporal:** *“Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.* **PARÁGRAFO 1o.** Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante. **Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad”** (subrayas no originales).

³⁹ Aparte de la norma demandada, por ejemplo, el artículo 795 del Estatuto Tributario prevé que los no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios o los contribuyentes exentos de tal gravamen, que sirvan como elementos de evasión tributaria de terceros, serán solidariamente responsables por los impuestos omitidos y por la sanción que se derive. Igualmente el artículo 796 del mismo Estatuto prevé la solidaridad de los representantes legales de las entidades del sector público por el impuesto a las ventas no consignado oportunamente y por sus correspondientes sanciones. La sentencia C-739/06 juzgó la constitucionalidad del artículo 796 del Estatuto Tributario, únicamente por el cargo de no prever el recurso de apelación.

⁴⁰ Sentencia C-699/15.

⁴¹ El diccionario de la RAE define publicación como “Acción y efecto de publicar” y publicar como “1. tr. Dar carácter público o social a algo individual o privado. 2. tr. Der. Trasladar la regulación de una determinada actividad desde el derecho privado al derecho público”.

⁴² La publicación de la responsabilidad solidaria también ha ocurrido por fuera del ámbito sancionatorio, en lo que respecta a responsabilidad patrimonial de agentes del Estado y gestores fiscales. Así, la sentencia C-338/14 declaró la exequibilidad de la solidaridad por la responsabilidad fiscal, pero exigió que, para que proceda, se requiere que la persona haya sido vinculada al juicio de responsabilidad fiscal, para ejercer su derecho a la defensa y allí haya sido declarado responsable: *“La responsabilidad fiscal sólo será imputable cuando se haya comprobado la existencia de culpa grave o de dolo por parte de quien tenía a su cargo la administración o vigilancia de los bienes del Estado (...) En aquellos casos en que haya sido posible imputar –con base en culpa grave o dolo– responsabilidad fiscal a más de un sujeto, éstos, por determinación expresa del artículo 119 de la ley 1474 de 2011, responderán solidariamente”. (...) Una vez esto ha sido determinado, lo único que la naturaleza solidaria de la obligación permite es el cobro del total de los perjuicios causados a cualquiera de los deudores que, con base en su actuar doloso o gravemente culposos, hayan sido encontrados responsables”*. Por su

32. En el derecho extranjero, también ha sido prevista la solidaridad pasiva en materia sancionatoria y esta ha sido igualmente sometida a las particularidades propias del derecho público. Por ejemplo, en el derecho italiano, existe una previsión general de solidaridad del propietario de la cosa con la que se cometió la infracción administrativa, de quien detenta autoridad sobre quien cometió la falta y de la entidad o persona jurídica, por los actos de uno de su representantes o empleados, pero la jurisprudencia ha precisado que dicha solidaridad de derecho público, no coincide completamente con la solidaridad en el derecho privado, ni en cuanto a su función, ni en cuanto a sus efectos⁴³. Por su parte, en el derecho español se prevén formas de responsabilidad solidaria por sanciones administrativas, pero la jurisprudencia constitucional ha precisado que la solidaridad no implica que la responsabilidad sea objetiva lo que, la convertiría en inconstitucional⁴⁴ y, además, ha exigido que la falta sea personalmente imputable, para que se active la solidaridad⁴⁵.

parte, la sentencia C-1201/03 consideró que la solidaridad en materia tributaria “*es exequible siempre y cuando se entienda que el deudor solidario debe ser citado oportunamente al proceso de determinación de la obligación tributaria, en los términos del artículo 28 del Código Contencioso Administrativo*”.

⁴³ A pesar de que el artículo 3 de la Ley 689 de 1981, Ley italiana general de sanciones administrativas, disponga que únicamente se es responsable de sus propias acciones u omisiones, de manera dolosa o culposa, el artículo 6 de la misma Ley dispone que “*El propietario de lo que sirve o estaba destinado a cometer la violación o, en su lugar, el usufructuario o, en el caso de bienes inmuebles, el titular de un derecho personal de disfrute, es responsable solidariamente con el autor de la infracción a pago de la suma adeudada si no prueba que la cosa fue utilizada contra su voluntad. Si la violación es cometida por una persona capaz de comprender y querer pero sujeta a la autoridad, dirección o supervisión de otra persona, la persona cubierta por la autoridad o a cargo de la administración o supervisión es responsable solidaria del infractor por el pago de sumas de este vencimiento, a menos que demuestre que no pudo evitar el hecho. Si la violación es cometida por el representante o empleado de una entidad jurídica o una entidad que carece de personalidad jurídica o, en cualquier caso, de un empresario en el ejercicio de sus funciones u obligaciones, la persona jurídica o entidad o empresario es responsable solidariamente con el infractor por el pago de la suma adeudada. En los casos previstos en los párrafos anteriores, la persona que ha pagado tiene derecho a repetir en su totalidad contra el autor de la violación*”. Al respecto, la Corte italiana de Casación, en sentencia de Sala Plena (Sezioni Unite) n. 22082, del 22 de septiembre de 2017, precisó que “*en materia de sanciones administrativas, la solidaridad que brinda el art. 6 de la l. n. 689 de 1981 no se limita a cumplir una función de garantía, sino que también persigue un propósito público de disuasión general hacia aquellos que han interactuado con el infractor, haciendo posible la violación, de modo que la obligación de la persona responsable conjuntamente sea independiente de la del obligado principalmente y, por lo tanto, no cesa en el caso de que este último, de conformidad con el art. 14, último párrafo, de dicho l. n. 689/1981, se extingue*”. Por lo tanto, considera que la solidaridad en derecho sancionatorio no se rige por la regla según la cual, lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Por su parte, el artículo 196 del Código de la ruta (*Nuovo codice della strada*), decreto legislativo del 30 de abril de 1992, n. 285, prevé que el propietario del vehículo “*es solidariamente responsable con el infractor por el pago de la suma que se le debe, a menos que pruebe que el vehículo fue conducido en contra de su voluntad*”.

⁴⁴ Mediante sentencia STC 76/1990, del 26 de abril de 1990, el Tribunal Constitucional español juzgó una norma que disponía que “*responderán solidariamente de las obligaciones tributarias todas las personas que sean causantes o colaboren en la realización de una infracción tributaria*” y sostuvo que “*también en los casos de responsabilidad solidaria se requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve. En segundo lugar, debemos declarar que no es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho Penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal -en la medida en que la pena consista en la privación de dicha libertad- que hacerlo a través del pago de una cierta suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria, siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales*”. La exigencia de culpabilidad en la solidaridad, fue reiterada en la sentencia 76/1990 del 26 de abril de 1990, F.J. 4 B.

⁴⁵ En la sentencia 146/1994, del 12 de mayo, (BOE núm. 140, de 13 de junio de 1994), el Tribunal Constitucional español declaró la inconstitucionalidad y nulidad de una norma que establecía la obligación solidaria de “*todos*” los miembros de la unidad familiar frente a la Hacienda, al concluir que “*la dicción literal de este precepto permite que la Administración se dirija para el cobro de la deuda tributaria, incluidas las sanciones, no sólo al miembro o miembros de la unidad familiar que resulten responsables de los hechos que hayan generado la sanción, sino también a otros miembros que no hayan cometido ni colaborado en la realización de las infracciones y vulnera, por ello, el aludido principio de personalidad de la pena o sanción protegida por el art. 25.1 de la Constitución, incurriendo así en vicio de inconstitucionalidad*”. Por su parte, la sentencia 12647, Pleno, 181/2014, del 6 de noviembre de 2014, reiteró que “*el principio general de la personalidad de las penas y sanciones no conlleva en todo caso la inconstitucionalidad de la responsabilidad solidaria*” e identificó que la norma juzgada que preveía una solidaridad en materia farmacéutica, no desconocía el principio de personalidad de

33. Por su parte, la Corte Constitucional colombiana, desde hace casi veinte años, ha reprochado la responsabilidad sancionatoria por el hecho de otros, tanto cuando esta se establece de manera explícita, como en los casos en los que el Legislador ha previsto la solidaridad pasiva por sanciones administrativas.

34. En primer lugar, la sentencia C-210 de 2000 declaró la exequibilidad de la obligación solidaria de los socios, por las obligaciones tributarias que pesan sobre la sociedad, pero resaltó que la solidaridad no puede desconocer el principio de personalidad de las sanciones, ya que *“la responsabilidad de los socios para con el fisco, tiene que ver con los impuestos pertinentes a cargo de la compañía y no, naturalmente, por las sanciones tributarias que correspondan, como acertadamente lo dispone la norma acusada, ya que éstas sólo surgen por hechos propios de la sociedad en ejercicio del contrato social, y no por el comportamiento de los socios individualmente considerados (...) pues la previsión de la responsabilidad solidaria en materia tributaria, con ocasión del contrato social, no implica su extensión en caso de penas o sanciones a personas que no incurrieron en las causas que las motivan u originan (...) como quiera que sólo puede sancionarse a quienes cometen una falta tipificada por la ley tributaria, como consecuencia de una sanción, y no a unos terceros ajenos a ella, como serían los socios individualmente considerados”* (negritas no originales)⁴⁶.

35. En una segunda oportunidad, mediante la sentencia C-530 de 2003, este tribunal reiteró el principio de personalidad de las sanciones o imputabilidad únicamente por el hecho propio, como lo dispone el parágrafo 1 del artículo 129 del Código Nacional de Tránsito según el cual *“Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción”*⁴⁷ y, por lo tanto, condicionó la exequibilidad del inciso 1 del artículo 129 del mismo código, según el cual: *“si no fuere viable identificarlo – al conductor del vehículo-, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación”*, en el entendido de que *“el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción”*. Igualmente condicionó el artículo 137 del mismo Código, que dispone que *“Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código.”*, en el entendido de que *“la sanción sólo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor”*. Finalmente, y de manera congruente con el principio de responsabilidad personal, declaró inexecutable la expresión *“en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo”*, prevista en el inciso primero del artículo 129 del mismo Código. Para la Corte, esta norma *“implicaría no sólo permitir que las autoridades evadan su*

las sanciones porque “Cuando se trata de garantizar la observancia de la normativa sobre la explotación de la actividad que le es exigible, en primer lugar, al titular de la licencia, no se establece una responsabilidad por el hecho de otro, sino por el incumplimiento del deber de garantía que la ley impone a determinadas personas”.

⁴⁶ Sentencia C-210/00.

⁴⁷ “(...) el parágrafo 1º del artículo 129 establece que las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción. Esta regla general debe ser la guía en el entendimiento del aparte acusado, pues el legislador previó distintas formas de hacer comparecer al conductor y de avisar al propietario del vehículo sobre la infracción, para que pueda desvirtuar los hechos. Lo anterior proscribire cualquier forma de responsabilidad objetiva que pudiera predicarse del propietario como pasará a demostrarse”: sentencia C-530/03.

*obligación de identificar al real infractor, sino que haría responsable al propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción”*⁴⁸, lo que es inconstitucional.

36. En una tercera decisión (sentencia C-980 de 2010), esta Corte declaró exequible una norma que modificó el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito y que dispone que, en el caso de infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos “*se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa*”. En dicha decisión se encontró constitucional que se le notifique la infracción al propietario, en razón de la responsabilidad que asume por su relación con el vehículo, pero se advirtió que en la materia la responsabilidad objetiva se encuentra excluida⁴⁹ y que para que el propietario del vehículo sea obligado al pago de la multa, debe ser previamente vinculado al procedimiento administrativo y allí haberse demostrado que fue él quien cometió la infracción, de manera culpable⁵⁰. En esta ocasión nuevamente la Corte Constitucional resaltó la importancia del principio de personalidad de las sanciones, ya que de lo contrario “*se desconocería aquella garantía surgida del principio de legalidad, a la que se ha hecho expresa referencia, que exige que **la atribución de responsabilidad sea el resultado de una conducta personal debidamente acreditada en el proceso**, y previamente establecida en la ley como delito o contravención*” (negritas no originales). Preciso la sentencia que “*es **la imputación de una determinada conducta jurídicamente reprochable**, la que activa en favor del destinatario de la misma, el pleno ejercicio de sus derechos al debido proceso y a la defensa, sin que la situación del propietario del vehículo envuelto en una infracción de tránsito, pueda constituir la excepción*”. Por lo tanto, a pesar de la exequibilidad sin condicionamientos en la parte resolutive, indicó la Corte que “*la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, **cuando se pruebe que él fue quien cometió la infracción, o cuando éste lo admita expresa o implícitamente***” (negritas no originales)⁵¹.

37. En aplicación de los anteriores precedentes, en cuarto lugar, la sentencia C-089 de 2011 declaró la exequibilidad del artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, introducido por la Ley 1383 de 2010, que dispone una solidaridad pasiva por el pago de multas por infracciones de tránsito entre “*el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor*”. Dicha sentencia precisó que la imputación personal o responsabilidad personal es una exigencia incluso predicable de la responsabilidad objetiva⁵²; resaltó que la norma examinada no establece una forma de responsabilidad objetiva, lo que sería inconstitucional⁵³; recordó que para que el

⁴⁸ Sentencia C-530/03.

⁴⁹ “Como ya lo ha expresado la Corte, en todos los ámbitos del derecho sancionador, y en particular en el campo del derecho administrativo sancionatorio, esta proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, pues por esa vía se desconoce la garantía a la presunción de inocencia consagrada expresamente en el artículo 29 de la Carta Política, la cual se constituye en núcleo esencial del derecho al debido proceso, y cuyo significado se concreta en que nadie puede ser culpado de un hecho hasta tanto su responsabilidad no haya sido plenamente demostrada”: sentencia C-980/10.

⁵⁰ “(...) no es posible que se sancione al administrado, si previamente no se le ha garantizado un debido proceso, y se ha establecido plenamente su culpabilidad en la comisión de la falta o contravención”: sentencia C-980/10.

⁵¹ Sentencia C-980/10.

⁵² La “(...) responsabilidad objetiva en materia de sanciones administrativas se encuentra en principio excluida, y solo se permite en algunos eventos muy limitados y precisos y bajo ciertos requerimientos derivados de los principios y derechos consagrados por la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, y que por tanto es necesario que se establezca la **responsabilidad personal** del dueño, o en este caso también de la empresa afiliadora” (negritas no originales): sentencia C-089/11.

⁵³ “La norma se ajusta plenamente a la Constitución Política, ya que no prevé de ninguna manera, como lo supone el accionante, la consagración de una responsabilidad objetiva para los propietarios de los vehículos o

propietario y la empresa sean responsables, es necesario vincularlos previamente al procedimiento administrativo, para garantizar su derecho a la defensa y, finalmente, encontró que la norma respeta el principio de personalidad de las sanciones, porque expresamente establece la solidaridad del propietario y de la empresa a la cual se vincule el vehículo únicamente “*en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas*” (negrillas no originales)⁵⁴.

38. Finalmente, la sentencia C-699 de 2015 declaró la inexequibilidad de la responsabilidad solidaria sancionatoria que establecía el artículo 55 de la Ley 13 de 1990 en materia de infracciones pesqueras, entre el capitán, el armador y el titular del permiso de pesca. Dicha sentencia encontró que la norma en cuestión no cumplía las condiciones constitucionales para admitir excepcionalmente la responsabilidad objetiva, en razón de la gravedad de las sanciones imponibles⁵⁵. Por otra parte, encontró la Corte que, a diferencia de la sentencia C-089 de 2011, la norma juzgada no preveía expresamente la imputabilidad personal en la solidaridad y, por lo tanto, desconocía el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria. Precisó la Corte que “*la responsabilidad solidaria, como forma de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del derecho sancionatorio pesquero porque desconoce el fundamento del sistema punitivo, basado en que cada persona responde por sus propios actos y sin que en ningún caso pueda sustentarse que el interés público permite establecer responsabilidad solidaria por actos ajenos*” (negrillas no originales)⁵⁶.

39. En suma, aunque tanto en el derecho privado, como en el derecho público se establezcan formas de responsabilidad solidaria frente a obligaciones de resarcir perjuicios⁵⁷, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la **solidaridad pasiva en materia sancionatoria**⁵⁸ resulta inconstitucional si conduce a que la sanción recaiga

para la empresa a la cual se encuentre vinculado el vehículo automotor, por el solo hecho de ser propietario o ser la empresa afiliadora, lo cual se encontraría en contravía del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior”: sentencia C-089/11.

⁵⁴ La Corte declaró la exequibilidad, considerando que “*la solidaridad por multas para los propietarios de los vehículos y la empresa afiliadora, de que trata el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, solo se configura una vez establecida la comisión de la infracción o la imputación de dicha infracción al propietario del vehículo o a la empresa a la cual se encuentra afiliado, lo cual a su vez debe establecerse con el pleno respeto y agotamiento de todas las garantías inherentes al derecho fundamental al debido proceso administrativo.*” (negrillas no originales): sentencia C-089/11.

⁵⁵ “*Siguiendo la jurisprudencia referenciada, una inspección cuidadosa de la norma, le permite a esta Corte constatar que la posibilidad de sancionar con el equivalente al salario mínimo legal de 10.000 días, cuando se trata de pesca continental y el equivalente al salario mínimo legal de 100.000 días cuando se trate de pesca marina, incumple la exigencia relativa a tratarse de sanciones de “menor entidad”*”: sentencia C-089/11.

⁵⁶ Sentencia C-089/11.

⁵⁷ Por ejemplo, el artículo 2344 de Código Civil establece una solidaridad de fuente legal, respecto de todas aquellas personas que concurrieron en la causación de un perjuicio, frente a la obligación de su resarcimiento. Igualmente, el artículo 7 de la Ley 80 de 1993 impone una obligación solidaria a los miembros de los consorcios y las uniones temporales, por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. También el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 introduce una solidaridad pasiva por el “*daño patrimonial*” causado al Estado, entre “*el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial*”.

⁵⁸ Estas reglas no necesariamente se predicán en su integridad de otras formas de solidaridad previstas en el derecho público, como la establecida por el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, frente a la responsabilidad fiscal, ya que ésta no tiene naturaleza sancionatoria, sino resarcitoria. Al respecto, la sentencia C-338/14 advirtió que “*En consecuencia, la solidaridad que establece el artículo 119 de la ley 1474 de 2011 entre los responsables de pagar las obligaciones derivadas de un proceso fiscal, no implica la creación de un parámetro de imputación distinto al previsto en los artículos mencionados de la ley 610 de 2000, ni al previsto en el artículo 118 de aquel cuerpo normativo, ni a los que la jurisprudencia ha derivado de los contenidos constitucionales aplicables a la materia. El fundamento de la imputación continúa siendo la culpa grave o el dolo del sujeto pasivo del proceso fiscal. La aplicación de los efectos de la solidaridad sólo tiene lugar ante la existencia de un presupuesto jurídico: que se sea responsable en materia fiscal. Una vez esto ha sido determinado, lo único que la naturaleza solidaria de la*

sobre una persona diferente a quien realizó personalmente el acto reprochado. Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia, la constitucionalidad de la solidaridad en materia sancionatoria exige el respeto de las siguientes condiciones: (i) los sujetos obligados solidariamente deben ser vinculados al procedimiento administrativo en el que se determinará la responsabilidad y se impondrá la sanción, para que ejerzan su derecho constitucional a la defensa. Por lo tanto, la sanción no puede ser automática o de plano⁵⁹; (ii) la infracción debe ser personalmente imputable a cada obligado solidariamente, lo que implica que la solidaridad en materia de sanciones administrativas, no permite una forma de responsabilidad por el hecho ajeno y (iii) la infracción debe haber sido cometida de manera culpable por cada uno de los obligados solidariamente, considerando que aunque excepcionalmente es admisible la responsabilidad objetiva, la jurisprudencia constitucional ha exigido siempre responsabilidad por culpa en estos casos, como una manera de mitigar la solidaridad legal.

40. Así, una vez garantizado el derecho al debido proceso y demostrada la participación personal del responsable solidario en la comisión de la infracción, de manera culpable, el cobro de la multa puede dirigirse contra cualquiera de los obligados (relaciones *externas* de la solidaridad) y surgirá el derecho a la repetición, el regreso o reembolso, dependiendo del grado de participación de cada uno de los obligados, en la comisión de la infracción – concurrencia de “culpas”, de acciones u omisiones en la realización de la infracción (relaciones *internas* de la solidaridad pasiva). Por lo tanto, la solidaridad sancionatoria sería inconstitucional si (i) desconoce el derecho a la defensa, (ii) no exige imputabilidad personal de la falta para que la sanción recaiga sobre quien cometió o participó personalmente en la infracción, es decir, permite la responsabilidad sancionatoria por el hecho ajeno y (iii) prevé una responsabilidad sin culpa u objetiva.

F. LA SOLIDARIDAD ESTABLECIDA EN LA NORMA DEMANDADA NO RESPONDE A LAS EXIGENCIAS PARA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SOLIDARIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA

41. La norma demandada dispone que “*El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa*”. Esta norma regula exclusivamente la solidaridad por las infracciones cometidas con vehículos de uso particular, ya que, en tratándose de vehículos destinados al servicio público, el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, introducido por la Ley 1383 de 2010, dispone una solidaridad pasiva por el pago de multas por infracciones de tránsito entre “*el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo*

obligación permite es el cobro del total de los perjuicios causados a cualquiera de los deudores que, con base en su actuar doloso o gravemente culposo, hayan sido encontrados responsables”.

⁵⁹ Sentencia C-506/02. Incluso en el régimen sancionatorio objetivo, debe respetarse el debido proceso, incluido el deber de demostrar la actuación personal que implica el reproche: “*La circunstancia de que las sanciones impuestas a los infractores del régimen cambiario excluyan la prueba de factores subjetivos propios de las conductas delictivas, como son el dolo y la culpa, no significa el desconocimiento del debido proceso, pues la imposición de las condignas sanciones no se hace de plano y sin procedimiento alguno sino previo el agotamiento de un debido proceso en el que la administración le debe demostrar al investigado la comisión de una infracción al estatuto de cambios, que de ser cierta conlleva la formulación de cargos al posible infractor con el fin de que una vez notificado de ella exponga las razones de su defensa*”: Corte Constitucional, sentencia C-010/03.

automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas” (subrayas no originales).

42. Del debate parlamentario no es posible extraer con claridad cuál era la intención del Legislador con la introducción de esta norma ya que, aunque no se encontraba en el proyecto de ley inicial y el informe de ponencia para el primer debate en el Senado resaltó la necesidad de evitar la responsabilidad objetiva del propietario por las foto multas⁶⁰, también sostuvo que “*solo procede la imposición de la multa al infractor, y solo el propietario podrá entrar a responder solidariamente cuando se demuestre la responsabilidad del infractor*”⁶¹, lo que pareciera indicar que se entendía que la solidaridad del propietario no exige que sea él directamente quien comete la infracción y, por lo tanto, como ya se previó en el segundo debate en el Senado, el conductor y el propietario del vehículo “*serán solidariamente responsables del pago de la multa*”⁶², pero sin que sea necesario que la infracción le sea personalmente imputable al propietario del vehículo. No existe explicación adicional o debate que permita profundizar en la intención del Legislador.

43. La norma bajo control es abierta, ya que no establece respecto de qué se predica la solidaridad y únicamente refiere que “*El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor*”. En efecto, esta norma no precisa si la solidaridad se extiende a cualquiera de las sanciones previstas en el mismo Código y si también se predica de las consecuencias en materia de reincidencia; es decir, no indica si la solidaridad se predica únicamente de los elementos patrimoniales de la sanción o, también de sus efectos personales. Así, el artículo 122 del Código Nacional de Tránsito prevé varios tipos de sanciones: la amonestación, la multa, la suspensión de la licencia de conducción, la suspensión o cancelación del permiso o registro, la inmovilización del vehículo, la retención preventiva del vehículo y la cancelación definitiva de la licencia de conducción. Aunque en principio las obligaciones solidarias se predicen de prestaciones de dar sumas de dinero, como sería el caso de las multas, y la naturaleza misma de las demás sanciones pareciera, en principio, ser incompatible con la solidaridad pasiva (amonestación, suspensión o cancelación de la licencia o del registro, inmovilización y retención del vehículo), porque su ejecución no podría predicarse alternativamente de varios sujetos y el cumplimiento de las mismas no permitiría la posibilidad de perseguir posteriormente el reembolso o reintegro, en las relaciones internas de la solidaridad pasiva, en realidad, la indeterminación de la norma permitiría que la solidaridad vaya más allá de la sanción de multa. De esta manera, la imprecisión de la que adolece la norma bajo control materializa un desconocimiento grave del principio de legalidad en materia sancionatoria, en su componente de certeza o tipicidad, que exige, por parte del Legislador, claridad y precisión respecto de todos los elementos de la norma, en particular, en lo relativo al contenido y alcance de las sanciones a las que se expone quien realiza el comportamiento descrito.

⁶⁰ “En la mayoría de las denuncias, se informa que la multa es impuesta al propietario del vehículo inscrito en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), aplicando el principio de objetividad en cuanto a la responsabilidad del infractor, que está prohibido por la Constitución y la ley (...)”.

⁶¹ Informe de ponencia para primer debate en el Senado, del proyecto de Ley número 102 de 2015 – Senado, en *Gaceta del Congreso* n. 888, del 5 de noviembre de 2015, p. 15.

⁶² Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de Ley número 102 de 2015 – Senado, con pliego de modificaciones, en *Gaceta del Congreso* n. 852 del 6 de octubre de 2016, p. 25.

44. En efecto, al no delimitar respecto de qué se predica la solidaridad, la norma bajo examen permite la aplicación extensiva de las otras sanciones, sin condición de imputabilidad o responsabilidad personal. Es decir, que la solidaridad sancionatoria permitiría que la amonestación, la suspensión o la cancelación de la licencia o del registro, se impongan al propietario del vehículo, sin que resulte trascendente si era éste el conductor en el momento de la comisión de la infracción, al ser responsable solidario. Igualmente, la indeterminación de la norma implicaría que la responsabilidad solidaria por las sanciones del Código Nacional de Tránsito, también es tenida como criterio de reincidencia para efectos de la suspensión de la licencia de conducción, por reiteración de infracciones en determinado período⁶³.

45. Se trata de una norma incluida dentro del régimen del tránsito terrestre, objeto especial del orden público y que exige una amplia intervención policiva⁶⁴, en pro de la convivencia pacífica⁶⁵. Así, el tránsito terrestre es un asunto que admite una intensa regulación normativa, en razón de la peligrosidad de la actividad de conducción de vehículos⁶⁶, así como por los valores, libertades⁶⁷, y derechos individuales y colectivos⁶⁸, cuyo ejercicio y efectividad, se entrelazan en dicha actividad⁶⁹. Por esta razón, la jurisprudencia ha reconocido que en materia de infracciones y sanciones de tránsito el Legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa⁷⁰. Sin embargo, la responsabilidad solidaria en cuanto a las sanciones es un asunto que se enfrenta a claros límites constitucionales. Por consiguiente, la solidaridad que prevé la norma demandada debe ser analizada a la luz de las tres exigencias constitucionales previamente enunciadas: (i) el respeto del derecho a la defensa; (ii) el principio de imputabilidad o responsabilidad personal; y, (iii) la responsabilidad por culpa.

46. (i) **El respeto del derecho a la defensa**: La norma demandada exige que el propietario del vehículo sea vinculado al procedimiento administrativo contravencional “*a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa*”. La obligación de vinculación del propietario del vehículo no es cuestionada por el accionante. Por el contrario, algunos intervinientes⁷¹ consideran que se desconoce el derecho a la defensa y la presunción de inocencia, porque aunque se vincula al propietario al procedimiento, la solidaridad establece de entrada que él es el

⁶³ El artículo 124 del Código prevé: “**REINCIDENCIA.** En caso de reincidencia se suspenderá la licencia de conducción por un término de seis meses, en caso de una nueva reincidencia se doblará la sanción. ¶ **PARÁGRAFO.** Se considera reincidencia el haber cometido más de una falta a las normas de tránsito en un periodo de seis meses”.

⁶⁴ Sentencia C-309/97.

⁶⁵ “En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana”: sentencia C-225/17.

⁶⁶ Sentencia C-144/09.

⁶⁷ Como la libertad de locomoción.

⁶⁸ Como los derechos a vida e integridad de las personas, el derecho al medio ambiente sano y la integridad y destino al uso común del espacio público.

⁶⁹ La importancia y el carácter riesgoso del tránsito terrestre justifican que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las personas y los bienes. (...) Así, el control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador.

⁷⁰ “(...) al Legislador le asiste una amplia libertad para regular los diferentes aspectos jurídicos de las sanciones y multas de tránsito, incluyendo la figura de la solidaridad por multas cuando se cometen infracciones de estas normas”: sentencia C-089/11.

⁷¹ Natalia Pérez Amaya, Alfonso Lozano Valcárcel, María Paula Castro Fernández y Paulina Díaz Calle, pertenecientes a la Universidad del Rosario.

responsable. Al respecto, considera la Sala Plena que aunque el propietario podrá ejercer formalmente los derechos propios de la defensa: la posibilidad de ser oído, de actuar directamente o mediante un apoderado, de aportar y solicitar pruebas y controvertir las allegadas al proceso y a ejercer los recursos legalmente previstos, en realidad, sin exigir imputabilidad personal para hacer exigible la obligación, el derecho a la defensa del propietario del vehículo se encuentra sustancialmente limitado, porque, a más de no exigir que sea el Estado quien demuestre que fue él quien cometió la infracción y que lo hizo de manera culpable – carga de la prueba del Estado en virtud de la presunción de inocencia-, se excluye, de los medios de defensa posibles, la prueba dirigida a demostrar que no fue él quien cometió la infracción. Igualmente, el Legislador, en la norma bajo control, no determinó cuáles serían las causales de exoneración del propietario respecto de la solidaridad legalmente establecida. En este sentido, ante la ausencia de exigencia de imputabilidad personal, el derecho a la defensa efectiva se encuentra vulnerado y la vinculación formal al proceso no es suficiente para garantizar el derecho fundamental al debido proceso, en su componente de derecho a la defensa.

47. (ii) **El principio de imputabilidad o responsabilidad personal:** A pesar de exigir la vinculación del propietario del vehículo al procedimiento, la norma no condiciona explícitamente la solidaridad a que la comisión de la infracción le sea personalmente imputable. Al respecto, no basta con garantizar que se ejerza formalmente el derecho a la defensa porque, sin exigir imputación personal de la infracción, la única defensa posible consistiría en demostrar que no se es el propietario del vehículo o que éste fue hurtado⁷². Por lo tanto, las pruebas dirigidas a demostrar que el propietario no fue quien cometió la infracción, serían impertinentes⁷³. Al tratarse de una obligación solidaria, en las relaciones externas de la misma, es decir, respecto de la Administración Pública, no sería posible alegar que no se cometió la infracción, porque se trataría de un asunto propio de las relaciones internas de la solidaridad, asunto que únicamente permitiría perseguir el reembolso del propietario respecto del verdadero infractor y, por lo tanto, la norma sí permitiría una forma de responsabilidad sancionatoria por el hecho ajeno. La solidaridad patrimonial implica que se le pueda cobrar el pago, incluso si el acto no le es imputable⁷⁴. Por esta vía, la responsabilidad sancionatoria podría establecerse por una imputación real, en la que basta establecer la relación con el vehículo, para ser responsable. Igualmente, la solidaridad que introduce la norma podría permitir una forma de responsabilidad sancionatoria por el hecho de terceros.

48. No obstante que el parágrafo 1º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, consagre el principio de la personalidad de las sanciones en los asuntos regidos por el Código Nacional de Tránsito y disponga que “*las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción*”, la introducción posterior de la solidaridad, por parte de la Ley 1843 de 2017, podría dar a entender que la reforma al Código Nacional de Tránsito introdujo una excepción al artículo 129 en mención o que, a pesar de que la multa se impone al infractor, puede ser cobrada al propietario del vehículo. En este sentido, la norma demandada, por su posible

⁷² Argumento expuesto por los estudiantes Jonnathan Fabián Aguirre Tobón, Omar Alexander Castellanos y Andrés Felipe Chica Alzate y el docente Juan Felipe Orozco Ospina, de la Universidad de Caldas y por José Fernando Mestre Ordóñez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P.

⁷³ Como lo sostienen Natalia Pérez Amaya, supervisora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y Alfonso Lozano Valcárcel, María Paula Castro Fernández y Paulina Díaz Calle, pertenecientes al mismo grupo.

⁷⁴ Argumento expuesto por el Procurador General de la Nación, Fernando Carillo Flórez.

contradicción con el principio establecido en el artículo 129 del mismo Código, es fuente de inseguridad jurídica⁷⁵. Para el Procurador General de la Nación, el hecho de que la norma demandada no exija la identificación del infractor, genera su inexequibilidad. La Corte Constitucional comparte el razonamiento de la vista fiscal. En efecto, la solidaridad del propietario del vehículo por las sanciones de tránsito bajo control de constitucionalidad, no exige que en el procedimiento administrativo se demuestre que la falta le es directa y personalmente imputable, por lo que se trata de un desconocimiento del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, de acuerdo con los precedentes jurisprudenciales en la materia. Si bien es cierto que las alcaldías de Medellín y de Bogotá coinciden en que en la práctica dicha solidaridad únicamente se hace exigible cuando se demuestra que es el propietario quien cometió la infracción, lo cierto es que esta exigencia no surge de la redacción de la norma en cuestión. Por su parte, el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 1843 de 2017 dispone que *“Se entenderá por sistemas automáticos y semiautomáticos y otros medios tecnológicos a todas las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor, de que trata el parágrafo 2o del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre”* (énfasis no original). Esta norma no permite, en una interpretación sistemática, concluir acertadamente que, en su conjunto, la Ley 1843 de 2017 sí exige la identificación del conductor, para que le sea impuesta a éste la sanción, ya que al definir los sistemas automáticos o semiautomáticos de detección de infracciones, utiliza la expresión “o”, de alcance alternativo, lo que indica que el sistema podrá identificar el vehículo o al conductor, pero no exige, en realidad, que ambos elementos se encuentren plenamente identificados para que proceda la sanción. La norma bajo control de constitucionalidad confirma esta conclusión, ya que permite la sanción del propietario del vehículo, aún si no se demuestra que fue él quien cometió personalmente la infracción.

49. El desconocimiento del principio constitucional de imputabilidad personal en materia sancionatoria, por la solidaridad legal bajo examen, se agrava a partir de una interpretación sistemática del Código Nacional de Tránsito, ya que el artículo 136 prevé la reducción sustancial del monto de la multa, por la aceptación de la comisión de la infracción, acompañada de la realización de un curso sobre normas de tránsito⁷⁶. De esta manera, aun en el caso en el que se aceptara que la solidaridad legal del propietario del vehículo sí exige en la práctica la demostración de que fue él quien cometió la infracción, la norma bajo control se acompaña de un incentivo para que se acepte irregularmente la responsabilidad en la comisión de la infracción, incluso si no fue quien la cometió, pero se realizó con el vehículo de su propiedad, con el fin de obtener un descuento en la obligación derivada de la propiedad del vehículo, sin haber incurrido personalmente en una infracción de tránsito.

⁷⁵ Argumento puesto de presente por José Fernando Mestre Ordóñez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P.

⁷⁶ “ARTÍCULO 136. REDUCCIÓN DE LA MULTA. <Artículo, salvo sus párrafos, modificado por el artículo 205 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculcado 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 siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención.(...)

2. Cancelar el setenta y cinco (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 o en un Centro Integral de Atención. (...)”

50. Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional reitera que la solidaridad en materia sancionatoria exige la demostración, por parte de la autoridad administrativa, de la imputación personal de la falta al obligado solidariamente, es decir, que la solidaridad respecto de las sanciones administrativas, no puede desconocer el principio de imputabilidad personal.

51. Interpretar que la solidaridad legal que introduce la norma permite la responsabilidad del propietario, sin necesidad de demostrar su participación en la comisión de la infracción, contraría los artículos 6 y 29 de la Constitución, que fundan el principio de imputabilidad personal en materia sancionatoria. En este sentido, no es de recibo sostener que la solidaridad del propietario del vehículo es constitucional, porque se trata de una forma de responsabilidad por el hecho de las cosas, en los términos del Código Civil, que se predica exclusivamente del pago de la multa⁷⁷, ya que esto únicamente resulta posible en el contexto de la responsabilidad patrimonial (civil o administrativa), cuya finalidad es la reparación de los perjuicios, mas no en la responsabilidad sancionatoria, en la que la imputabilidad o responsabilidad personal de la infracción, constituye una exigencia constitucionalmente ineludible⁷⁸. Aceptar que el propietario del vehículo, que no cometió personalmente la infracción, es únicamente responsable de la obligación civil de pagar la suma de dinero, pero no es sancionado, sería desconocer que la obligación de pagar la suma de dinero es la esencia misma de la sanción de multa. Así, no resulta lógico, ni jurídicamente posible, diferenciar el pago de la multa, de la sanción de multa, porque ello constituiría una falacia argumentativa, construida a partir de una indebida desnaturalización de la sanción, para permitir que las multas no sean instrumentos de reproche de comportamientos, para su corrección futura, sino mecanismos de recaudo de dinero, lo que sería inconstitucional, como acto de desviación del poder.

52. Al respecto, la naturaleza sancionatoria y no meramente patrimonial de las multas de tránsito se evidencia desde la misma exposición de motivos del Código Nacional de Tránsito, donde se precisó que para prevenir la accidentalidad y proteger por esta vía a las personas y a sus bienes, se prevén consecuencias sancionatorias por la comisión de infracciones⁷⁹. De manera congruente, el mismo Código en su artículo 2 dispuso que *“Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) Multa: Sanción pecuniaria (...)”*. Igualmente, la definición de la multa prevista en el Código Nacional de Tránsito, como una verdadera sanción, se confirma en el artículo 122 al establecer la lista de las sanciones imponibles en virtud de dicha normativa⁸⁰ y en el artículo 131, en

⁷⁷ Argumento expuesto por Julio Freyne Sánchez, Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios.

⁷⁸ Razonamiento expuesto por Edgardo José Maya Villazón, entonces Contralor General de la República y Luis Bernardo Díaz Gamboa, como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, U.P.T.C.

⁷⁹ *“El Código Nacional de Tránsito terrestre será un conjunto armónico y coherente de normas y como objeto tendrá, entre otros, la organización del tránsito en el territorio nacional y la prevención de la accidentalidad con sus consecuencias nocivas para la vida, la integridad personal y los bienes de los ciudadanos. ¶ La propuesta que se presenta busca su aplicación, con fines de prevención de accidentes y pretende tener consecuencias de tipo sancionatorio administrativo”*: Gustavo López Cortés, representante a la Cámara, *“Exposición de motivos al proyecto de Ley 001 de 2000 Cámara”*, Gaceta del Congreso No. 289 de 2000, pp. 18-19.

⁸⁰ **“ARTÍCULO 122. TIPOS DE SANCIONES. Modificado por el art. 20, Ley 1383 de 2010. Las sanciones por infracciones del presente Código son:**

Amonestación.

Multa.

Suspensión de la licencia de conducción.

Suspensión o cancelación del permiso o registro.

Inmovilización del vehículo.

donde se indica que la causa de la imposición de las multas, es la realización de uno de los comportamientos tipificados como infracción y que, por lo tanto, merecen el reproche personal a través de la multa: “*Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así: (...)*” (negritas no originales).

53. El carácter sancionatorio de las multas previstas en diferentes regímenes sancionatorios, ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de este tribunal. Así, respecto de las multas del Código Disciplinario Único, la sentencia C-280 de 1996 precisó que “*las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable*”⁸¹. De esta manera, no es la obligación de pagar una suma de dinero la que determina su naturaleza o el régimen jurídico aplicable – el civil o comercial o el propio del derecho administrativo sancionatorio –, sino la finalidad que se persigue, en el caso de las multas, una finalidad sancionatoria para el cumplimiento de los fines de la actividad administrativa. En razón de lo anterior, advirtió la Corte en la sentencia C-799 de 2003, que “*Evidentemente, la imposición de multas por la comisión de infracciones de tránsito no constituye un simple arbitrio rentístico para aumentar las finanzas públicas*”⁸² y en la sentencia C-194 de 2005, se precisó que la finalidad de las multas “*no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable*”⁸³.

54. La identidad sancionatoria de las multas, ha sido igualmente reconocida en materia penal, donde la sentencia C-185 de 2011 determinó que “*la naturaleza de la multa en materia penal se refiere a una sanción cuya materialización es en dinero, y cuya estructuración es que el Estado impone su pago al ciudadano cuando éste ha sido declarado penalmente responsable; por ello en principio esta sanción no atiende a la capacidad económica del condenado y **tampoco puede ser interpretada como una deuda en términos de las obligaciones civiles** en donde subyace la voluntad de las partes y la celebración de un negocio jurídico*” (negritas no originales)⁸⁴. Igualmente, respecto de las multas del Código Nacional de Tránsito, la sentencia C-799 de 2003 indicó que “*La imposición de multas por el incumplimiento de deberes jurídicos o por la trasgresión de las prohibiciones del legislador constituye una forma de sanción pecuniaria que pretende lograr el acatamiento de la ley*”⁸⁵. El carácter sancionatorio de las multas de tránsito se confirma, finalmente, en razón de la finalidad del dinero recaudado ya que, no tiene por destino reparar perjuicios causados a particulares o al Estado, caso en el cual no se trataría de una sanción. Así, los dineros recaudados se destinarán para financiar “*campañas de*

Retención preventiva del vehículo.

Cancelación definitiva de la licencia de conducción. (...)” (negritas no originales)

⁸¹ Sentencia C-280/96.

⁸² Sentencia C-799/03.

⁸³ Sentencia C-194/05.

⁸⁴ Sentencia C-185/11.

⁸⁵ Sentencia C-799/03. Esta decisión es utilizada como base para un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, donde se indicó que “*la inmovilización y las multas son sanciones administrativas que tienen como finalidad conminar a la ciudadanía a cumplir las normas de tránsito*” Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 16 de diciembre de 2003.

*educación vial y peatonal*⁸⁶. Es en razón de la naturaleza sancionatoria de las multas de tránsito, que su proporcionalidad no tiene en cuenta el daño efectivamente causado, sino montos y criterios predeterminados en abstracto por la norma expedida dentro de la política punitiva del Estado⁸⁷.

55. Resulta pertinente precisar que aunque en esencia la solidaridad pasiva cumple una finalidad de garantía para el cumplimiento de la obligación, las multas de tránsito son manifestaciones del poder punitivo estatal que se encuentran desprovistas de finalidades resarcitorias, tributarias o de recaudo⁸⁸, razón por la cual la solidaridad sin imputación personal únicamente resulta admisible en materia de responsabilidad patrimonial (civil o administrativa) o tributaria, como lo reconoció la sentencia C-210 de 2000, mas no en materia sancionatoria, la que se funda en reproches personales de acciones u omisiones.

56. Así, en materia sancionatoria, el Legislador cuenta con otros instrumentos que garantizan el recaudo de las multas impuestas a quienes personalmente infringieron las normas, en particular, la prerrogativa administrativa de cobro coactivo que el Código Nacional de Tránsito reconoce a las autoridades administrativas⁸⁹. Al respecto, la sentencia C-799 de 2003 declaró inexecutable la facultad de inmovilización del vehículo y la retención de la licencia, como mecanismos para forzar el pago de las multas, al tratarse de una medida imponible *“en todo caso”* y que no tiene en cuenta el monto de las multas u otros factores que consulten la exigencia constitucional de proporcionalidad⁹⁰.

57. Otro instrumento legítimo para garantizar el pago efectivo de la multa impuesta al infractor es la imposibilidad de realizar trámites administrativos por parte del sancionado incumplido, como la renovación de la licencia de conducción. Al respecto, el artículo 10 del Código Nacional de Tránsito creó el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), registro público donde consta la información relativa al pago de las multas impuestas en todo el territorio nacional y que tiene por finalidad *“garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo”*⁹¹. La sentencia C-017 de 2004 declaró la exequibilidad de este instrumento, luego de considerar que *“la medida incentiva el pago de las multas adeudadas y conlleva a que las sanciones impuestas tengan una consecuencia real para aquellas personas que incurrieron en comportamientos sancionados por la normatividad de tránsito. Por ende, la medida es necesaria para que las*

⁸⁶ Inciso 3 del artículo 136 del Código Nacional de Tránsito.

⁸⁷ *“(…) una vez la política punitiva ha determinado que es necesaria la utilización del poder de sanción del Estado, el Congreso debe determinar si recurrirá a la sanción penal o a la sanción administrativa, así como la configuración procesal para la determinación de la correspondiente responsabilidad por la comisión del delito o de la falta o infracción”*: sentencia C-191/16.

⁸⁸ Sentencias C-280/96 y C-194/05, entre otras.

⁸⁹ *“ARTÍCULO 140. COBRO COACTIVO. Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil”*.

⁹⁰ *“(…) 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”*: sentencia C-799/03.

⁹¹ Por desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, la sentencia C-385/03 declaró la inexecutable de algunas expresiones de dicha norma, que disponían obligatoriamente en las entidades territoriales, contar con una oficina del SIMIT.

disposiciones que regulan dicha materia sean efectivas para la protección de los bienes jurídicos tutelados por las normas de tránsito y los derechos de terceros” (negrillas no originales)⁹². Igualmente, respecto de la imposibilidad de realizar los trámites de renovación, sustitución y recategorización de la licencia de conducción, la sentencia C-969 de 2012 concluyó que no existe vulneración del derecho al trabajo porque *“no existe un derecho a **quebrantar el ordenamiento de tránsito, abstenerse de cancelar las multas y continuar desempeñando una actividad peligrosa con una licencia amparada por la legalidad**”* (negrillas no originales)⁹³. Es de resaltar que ambas decisiones partieron del entendimiento según el cual los mecanismos dirigidos al recaudo de las multas se dirigen exclusivamente a quien se le impuso la sanción, por quebrantar las normas de tránsito. Es decir que, aunque resulta legítimo que la administración cuente con instrumentos eficaces para la ejecución de las multas, dichos mecanismos no pueden desconocer el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, como sería el caso de la responsabilidad solidaria en la que, aunque se garantiza el recaudo del dinero por parte de la entidad estatal, se desconoce que la multa no es un tributo, ni otro instrumento de financiamiento de las entidades públicas. Por lo tanto, sólo el no pago de multas impuestas a quien cometió infracciones de tránsito, no al vehículo, impide la realización de trámites ante las autoridades de tránsito, para las personas sancionadas y que no han cumplido con el pago correspondiente.

58. El principio de imputabilidad personal en materia sancionatoria se opone a diferenciar, en materia administrativa, entre autoría y responsabilidad. Así, la solidaridad sin imputación desconocería las finalidades preventivas y de garantía del orden público presente en el tránsito terrestre, en particular, la seguridad vial⁹⁴, que legitiman las sanciones de tránsito y se trataría de desconocimientos del principio de necesidad de las sanciones, así como del principio de eficacia de la función administrativa, previsto en el artículo 209 de la Constitución, teniendo en cuenta que la sanción administrativa no tiene una finalidad primordial de retribución, sino del cumplimiento adecuado de la función administrativa. Por consiguiente, las sanciones de tránsito únicamente cumplen la función de prevenir atentados contra la seguridad vial o generar incentivos para evitar su reiteración⁹⁵, cuando el infractor se encuentra en capacidad de evitar el comportamiento o modificar su conducta para ajustarlo a la norma. En este sentido, frente a hechos que escapan a la consciencia, voluntad o control del sujeto, como los realizados por terceras personas, incluidos el conductor del vehículo, sancionar al propietario carece de sentido y desnaturaliza la sanción administrativa, al convertirla inadecuadamente en un instrumento de mero recaudo de recursos para las entidades estatales. El principio de responsabilidad personal o de imputación personal de la responsabilidad en materia sancionatoria, no admite excepciones, ni modulaciones⁹⁶, al tratarse de uno de los fundamentos mismos del ejercicio del poder estatal de sanción, en el Estado Social de Derecho.

59. Uno de los intervinientes⁹⁷ sostiene que la solidaridad del propietario únicamente sería razonable respecto de aquellas infracciones que se encuentren en la órbita de la acción del propietario, tales como las relativas al mantenimiento del

⁹² Sentencia C-017/04.

⁹³ Sentencia C-969/12.

⁹⁴ Como lo sostiene el ciudadano Óscar David Gómez Pineda.

⁹⁵ Respecto de *“bienes como la seguridad vial, la planificación del tránsito, la educación en esa materia”*: sentencia C-969/12.

⁹⁶ Argumento puesto de presente por el Procurador General de la Nación, Fernando Carillo Flórez.

⁹⁷ Rodny Fabián Ortiz Chamorro.

vehículo, la compra del seguro obligatorio o la realización de la revisión técnico mecánica y que, por lo tanto, bastaría con un condicionamiento. Al respecto, el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, tipifica las infracciones de tránsito susceptibles de ser sancionadas con multa y establece el monto de la misma; dentro de la lista de los comportamientos reprochables denominados de multa tipo B, C y D, la norma establece que se impondrá al “conductor y/o propietario de un vehículo automotor que **incurra** en cualquiera de las siguientes infracciones” (negrillas no originales). Sin embargo, aunque podría realizarse un ejercicio académico destinado a determinar en abstracto, cuáles de dichos comportamientos reprochan acciones u omisiones predicables exclusivamente del conductor del vehículo, al tratarse en principio de comportamientos derivados del uso inadecuado del vehículo⁹⁸ y diferenciarlos de las infracciones relativas al estado fáctico o legal del vehículo, en las que la responsabilidad del propietario le sería imputable aún en el caso de no ser él quien conducía el vehículo al momento de la detección de la infracción, teniendo en cuenta que la imputación personal de la responsabilidad sancionatoria no se derivaría del acto de conducir, sino del incumplimiento de deberes que le asisten en su calidad de propietario de un vehículo⁹⁹, en realidad, tal ejercicio no resultaría suficiente para conservar la norma, a la luz de la Constitución Política, por la siguientes razones: (i) el Código Nacional de Tránsito no prevé expresamente cuáles de dichas infracciones son imputables al propietario y cuáles de ellas al conductor y utiliza alternativamente la expresión conductor y/o propietario, para determinar el sujeto activo del comportamiento; (ii) la determinación del sujeto activo de una infracción hace parte de sus elementos esenciales los que, en virtud del derecho fundamental al debido proceso, deben ser determinados por el Legislador, en cumplimiento del principio de legalidad, en su componente de ley formal y de tipicidad o certeza (ley cierta), por lo que es a la Ley a quien le corresponde identificar cuáles infracciones podrían predicarse de la acción u omisión del propietario del vehículo, sin que, para su comisión, se requiera la actividad de

⁹⁸ Por ejemplo, en una lista meramente enunciativa: B.8. No pagar el peaje en los sitios establecidos; B.9. Utilizar equipos de sonido a volúmenes que incomoden a los pasajeros de un vehículo de servicio público; B.16. Permitir que en un vehículo de servicio público para transporte de pasajeros se lleven animales u objetos que incomoden a los pasajeros; B.19. Realizar el cargue o descargue de un vehículo en sitios y horas prohibidas por las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en las normas correspondientes; B.20. Transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en vehículos que no cumplan las condiciones fijadas por el Ministerio de Transporte; B.22. Llevar niños menores de diez (10) años en el asiento delantero; C.2. Estacionar un vehículo en sitios prohibidos; C.6. No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo; C.7. Dejar de señalizar con las luces direccionales o mediante señales de mano y con la debida anticipación, la maniobra de giro o de cambio de carril; C.9. No respetar las señales de detención en el cruce de una línea férrea, o conducir por la vía férrea o por las zonas de protección y seguridad de ella; C.21. No asegurar la carga para evitar que se caigan en la vía las cosas transportadas; C.29. Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida; C.38. Usar sistemas móviles de comunicación o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si estos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres; D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril; D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo; D.9. No permitir el paso de los vehículos de emergencia.

⁹⁹ Por ejemplo, en una lista meramente enunciativa: Conducir un vehículo B.3. Sin placas, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito; B.4. Con placas adulteradas; B.6. Con placas falsas; B.7. No informar a la autoridad de tránsito competente el cambio de motor o color de un vehículo; B.15. Conducir un vehículo de servicio público que no lleve el aviso de tarifas oficiales en condiciones de fácil lectura para los pasajeros o poseer este aviso deteriorado o adulterado; C.18 Conducir un vehículo autorizado para prestar servicio público con el taxímetro dañado, con los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulteradas o cuando se carezca de él, o cuando aun teniéndolo, no cumpla con las normas mínimas de calidad y seguridad exigidas por la autoridad competente o este no esté en funcionamiento; C.35. No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado.

conducir ¹⁰⁰; (iii) el condicionamiento de la norma trasladaría de manera inconstitucional la determinación concreta de quién puede cometer determinada infracción, a la autoridad de tránsito y (iv) afectaría sensiblemente no solo la reserva de ley en materia sancionatoria, sino la seguridad jurídica de los destinatarios del Código Nacional de Tránsito, al no saber previamente y con suficiente certeza, cuáles de los comportamientos tipificados como infracción y cuya realización se detecta por medios tecnológicos, serían imputables al conductor y cuáles al propietario. El condicionamiento sería de tal amplitud, que implicaría una reingeniería de la norma que escaparía a la competencia de la Corte Constitucional.

60. A diferencia de la solidaridad prevista para vehículos de servicio público en el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, introducido por la Ley 1383 de 2010, entre *“el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas”* (negritas no originales), la norma bajo control de constitucionalidad no exige imputabilidad personal de la infracción para hacer recaer la sanción sobre el propietario del vehículo. Fue justamente por garantizar el principio de imputabilidad personal, que la norma del artículo 93-1 del Código fue declarada exequible en la sentencia C-089 de 2011. Para la Corte, dicha norma era constitucional, ya que *“la solidaridad por multas para los propietarios de los vehículos y la empresa afiliadora, de que trata el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, solo se configura una vez establecida la comisión de la infracción o la imputación de dicha infracción al propietario del vehículo o a la empresa a la cual se encuentra afiliado, lo cual a su vez debe establecerse con el pleno respeto y agotamiento de todas las garantías inherentes al derecho fundamental al debido proceso administrativo.”* (negritas no originales)¹⁰¹.

61. Por el contrario, la norma examinada adolece del mismo vicio puesto de presente en la sentencia C-699 de 2015, donde se declaró la inexecutable de la responsabilidad solidaria que establecía el artículo 55 de la Ley 13 de 1990, en materia de infracciones pesqueras, entre el capitán, el armador y el titular del permiso de pesca. La razón de dicha inexecutable, predicable igualmente de la solidaridad sancionatoria bajo examen, consistió en que *“la responsabilidad solidaria, como forma de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del derecho sancionatorio pesquero porque desconoce el fundamento del sistema punitivo, basado en que cada persona responde por sus propios actos y sin que en ningún caso pueda sustentarse que el interés público permite establecer responsabilidad solidaria por actos ajenos”* (negritas no originales)¹⁰².

62. En los términos de la sentencia C-530 de 2003, donde se declaró la inexecutable de la imposición de la sanción al propietario, cuando no sea posible identificar al conductor y el propietario no se presente al procedimiento

¹⁰⁰ Contrario a la legislación actualmente vigente en Colombia, en el derecho español, la Ley determina claramente cuáles infracciones recaen sobre el propietario del vehículo y cuáles se predicen del conductor. Así, el art. 82, literal f) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial precisa que *“El titular, o el arrendatario a largo plazo, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, será en todo caso responsable de las infracciones relativas a la documentación del vehículo, a los reconocimientos periódicos y a su estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo”*.

¹⁰¹ Sentencia C-089/11.

¹⁰² Sentencias C-089/11 y C-699/15.

contravencional¹⁰³, la Sala Plena de la Corte Constitucional reitera que la solidaridad sancionatoria que no exige imputación personal de la infracción “*implicaría no sólo permitir que las autoridades evadan su obligación de identificar al real infractor, sino que haría responsable al propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción*”¹⁰⁴, ya que releva inconstitucionalmente a la administración pública, del mínimo deber probatorio exigido para el ejercicio legítimo del poder punitivo estatal (*ius puniendi*), en el Estado constitucional de Derecho, consistente en identificar y demostrar quién es la persona que cometió la infracción. Al respecto, debe resaltarse que los medios de detección tecnológica de infracciones constituyen medios probatorios válidos respecto de la realización del hecho y, por lo tanto, son pruebas pertinentes en el proceso contravencional, aunque lo anterior no indica que baste con identificar la placa del vehículo con el cual se comete la infracción, para que el Estado satisfaga su carga probatoria mínima en cuanto a la identificación del infractor, ya que la propiedad del vehículo no tiene la fuerza probatoria necesaria para demostrar quién personalmente realizó el comportamiento tipificado. Debe advertirse que la propiedad de los vehículos automotores no exige ser titular de un permiso o licencia de conducción vigente y que para conducir válidamente un vehículo, no se exige ser su propietario.

63. Así las cosas, considerando que la norma demandada prevé la solidaridad del propietario sin exigir que la infracción de tránsito le sea personalmente imputable, se trata de un desconocimiento del principio constitucional de imputabilidad personal o por el hecho propio, que funda el ejercicio legítimo del poder estatal de sancionar.

64. **(iii) La responsabilidad por culpa:** En lo que concierne el elemento subjetivo de la responsabilidad, algunos intervinientes consideran que la norma demandada introduce una forma de responsabilidad objetiva¹⁰⁵. Al respecto, debe recordarse que aunque excepcionalmente y bajo estrictas condiciones, la jurisprudencia constitucional ha admitido la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria, la existencia de una responsabilidad subjetiva o por culpa o dolo ha sido exigida como condición de la constitucionalidad de la solidaridad en lo sancionatorio¹⁰⁶. Por lo tanto, si se interpreta que la norma prevé una forma de responsabilidad objetiva, existiría una razón adicional de inconstitucionalidad. En este aspecto, la norma demandada guarda silencio en cuanto a la culpabilidad¹⁰⁷, lo que podría dar a entender que no establece una responsabilidad objetiva, teniendo en cuenta que, para que ésta exista, debe estar expresamente establecida por la ley¹⁰⁸. Por lo tanto, la norma exigiría que la entidad administrativa demuestre la culpabilidad del propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica¹⁰⁹.

¹⁰³ El artículo 129 del Código Nacional de Tránsito disponía que “*si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación, en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo*”. La expresión subrayada fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-530/03, mientras que el texto en cursivas fue condicionado al entendimiento según el cual “*el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción*”.

¹⁰⁴ Sentencia C-530/03.

¹⁰⁵ José Fernando Mestre Ordóñez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P., el ciudadano Óscar David Gómez Pineda y el Procurador General de la Nación.

¹⁰⁶ Sentencias C-980/10, C-089/11 y C-699/15.

¹⁰⁷ Como lo ponen de presente el accionante y el ciudadano Óscar David Gómez Pineda.

¹⁰⁸ “*(...) la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador debe estar consagrada de manera expresa por el legislador*”: sentencia C-595/10. Se trata de la concreción de la “*excepcionalidad de la responsabilidad sin culpa, la que implica que cuando el legislador ha guardado silencio, se debe entender que el régimen previsto es de responsabilidad subjetiva*”: sentencia C-225/17.

¹⁰⁹ No es que las personas jurídicas no sean susceptibles de culpa, sino que ésta debe adaptarse a la lógica misma de estas instituciones. Cf. sentencia C-145/93. El argumento expuesto por el ciudadano Óscar David Gómez

65. La norma demandada tampoco establece una presunción de culpa por parte del propietario del vehículo¹¹⁰, considerando que, aunque la jurisprudencia constitucional ha declarado la exequibilidad de normas legales que introducen estas presunciones en materia sancionatoria, como excepciones puntuales, razonables y proporcionadas¹¹¹ a una de las consecuencias de la presunción de inocencia, relativa a la carga de la prueba, la regla general en materia de sanciones, es que la misma pesa sobre la entidad estatal. Por lo tanto, ante el silencio del Legislador en cuanto a la carga de probar la culpabilidad, podría entenderse que en la materia, la solidaridad pasiva por las multas de tránsito que establece la norma, no exonera a la autoridad administrativa de la carga de demostrar la culpabilidad. Es de advertir que en materia de infracciones de tránsito, la demostración de la realización de ciertos comportamientos presupone de por sí la culpabilidad¹¹², al tratarse de infracciones de peligro abstracto como, por ejemplo, la circulación en exceso de velocidad, aunque esto no excluye la posibilidad de que el infractor aporte la prueba de la inculpabilidad. Así, dependiendo de la infracción concreta, infringir la norma (imputación de responsabilidad personal), ya constituye una actuación culpable, considerando que al tipificar el comportamiento, el legislador determinó el parámetro de la prudencia exigible.

66. Sin embargo, ya que la norma no exige imputabilidad personal de la infracción, es decir, releva a la autoridad administrativa de tránsito de la carga de individualizar a la persona que cometió personalmente la infracción, en realidad y con mayor razón, tampoco impone la carga a la administración de demostrar la culpabilidad ya que, no obstante que la responsabilidad objetiva debe ser expresa, el juicio de culpabilidad presupone el de imputabilidad o atribución personal de la infracción. En otras palabras, el desconocimiento del principio de imputabilidad personal por parte de la norma bajo control genera necesariamente, a la vez, la vulneración del principio de culpabilidad, porque para demostrar que el comportamiento se realizó de manera culpable se requiere, previamente, que se

Pineda, según el cual la solidaridad del propietario generaría incentivos a cometer infracciones, cuando el propietario es una persona jurídica o un patrimonio autónomo, constituye un asunto que escapa a la competencia de esta Corte, teniendo en cuenta que se refiere a la conveniencia o pertinencia de la norma, mas no a su constitucionalidad.

¹¹⁰ Esto es sostenido por Natalia Pérez Amaya, supervisora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y Alfonso Lozano Valcárcel, María Paula Castro Fernández y Paulina Díaz Calle, pertenecientes al mismo grupo, quienes consideran que la solidaridad obliga al propietario a demostrar que no fue él quien cometió la infracción. A esta conclusión también llegaba el accionante y lo exponía para fundar el cargo de desconocimiento del artículo 33 de la Constitución y fue justamente rechazado porque de la norma no surgía ninguna inversión de la carga de la prueba y, por lo tanto, la acusación carecía de certeza. Contrario a lo anterior, Julio Freyne Sánchez, Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios sostiene acertadamente que la norma no establece una presunción de culpa, por parte del propietario del vehículo.

¹¹¹ “(...) es posible precisar las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i) **no puede tratarse de una presunción de responsabilidad**. La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predicen del elemento culpabilidad. Por lo tanto, para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado. (ii) **Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones**. Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico. (iii) **Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas**, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia” (negritas originales): sentencia C-225/17.

¹¹² A pesar de que la sentencia C-690/96 utilizara la expresión “presumir la culpabilidad”, explicó, en realidad, que respecto de ciertas infracciones tributarias, la sola realización del comportamiento indica la culpa del contribuyente: “lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente”: sentencia C- 690/96.

identifique quién cometió la infracción para poder, respecto de dicha persona, examinar el elemento subjetivo.

67. Así las cosas, ya que la norma bajo control establece una responsabilidad en materia sancionatoria que vulnera el principio de imputabilidad personal y el de culpabilidad, es inexecutable y debe ser expulsada del ordenamiento jurídico. Advierte la Sala Plena de la Corte Constitucional que no resulta factible dar aplicación al principio de conservación del derecho, mediante la introducción de condicionamientos a la exequibilidad, dirigidos al respeto de los anteriores principios constitucionales. Lo anterior, por las siguientes razones: (i) la norma bajo control es abierta y no determina los elementos mínimos de la tipificación del comportamiento, en particular, no es posible identificar, de manera objetiva, a partir de la lectura sistemática del Código Nacional de Tránsito, cuáles de las infracciones tipificadas se predicen del conductor del vehículo y cuáles de ellas, al tratarse de obligaciones no exigibles del acto mismo de la conducción, son legalmente imputables al propietario; (ii) la norma tampoco determina la imputabilidad y culpabilidad respecto del comportamiento y, por el contrario, establece, sin la certeza propia de las normas sancionatorias, que existe solidaridad del propietario del vehículo, por las infracciones de tránsito; (iii) no establece, igualmente, respecto de qué tipo de sanción de las previstas en el Código Nacional de Tránsito se predica la solidaridad en cuestión y no precisa la extensión de la solidaridad, en cuanto a los elementos patrimoniales y no patrimoniales de las sanciones; (iv) existe reserva de ley en la tipificación de los comportamientos, en virtud del principio democrático, razón por la cual, no le correspondería a la Corte Constitucional subsanar los vacíos puestos de presente y arrogarse la competencia de definir todos los elementos anteriormente mencionados respecto de la responsabilidad sancionatoria en cuestión, al tratarse de una clara definición de la política punitiva del Estado. En virtud de ello, (v) es al Congreso de la República, en desarrollo de sus funciones propias, a quien le corresponde definir de manera precisa y suficiente, los elementos de la responsabilidad sancionatoria, mucho más, cuando pretende introducir en la materia, una forma de responsabilidad solidaria la que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debe garantizar el respeto pleno del derecho de defensa, ajustarse al principio constitucional de imputabilidad personal, según el cual, en materia de sanciones, nadie puede responder por la infracción cometida por otro y, la responsabilidad objetiva es incompatible con la solidaridad sancionatoria. Por lo tanto, la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas. Tales obligaciones recaen tanto sobre el conductor, como sobre el propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica, no conduce o no dispone de la licencia para conducir. Sin embargo, al tratarse de normas de contenido sancionatorio, los sujetos responsables, las infracciones y las sanciones, deben estar determinados por el Legislador de manera previa y cierta, como garantías del derecho al debido proceso.

68. Igualmente, debe advertirse que en la configuración de la política punitiva del Estado, no resulta compatible con la Constitución Política, que los mecanismos sancionatorios, incluidas las multas, sean utilizados con fines de recaudo o de captación de recursos financieros para las entidades públicas.

69. Las consideraciones expuestas responden con suficiencia a los argumentos planteados por el demandante y los intervinientes en el proceso, como se expone a continuación:

Argumentos de los intervinient	Consideraciones de la Corte
(i) La solidaridad no exige imputación personal de la falta, porque es posible atribuir la infracción a persona diferente de la que responde, bajo la lógica misma de la responsabilidad por el hecho de otros, prevista en el Código Civil.	La aplicación plena de las características de las obligaciones solidarias a la materia sancionatoria desconocería el principio de personalidad de las sanciones en virtud del cual, no es posible atribuir responsabilidad sancionatoria a quien no cometió el comportamiento tipificado como infracción. Igualmente, las multas de tránsito son verdaderas sanciones, medidas impuestas en ejercicio del poder estatal de punir (<i>ius puniendi</i>) que no tienen finalidad resarcitoria o de recaudo de recursos, razón por la cual, la extensión de la garantía para el pago, no justifica exceptuar el principio de imputación o responsabilidad personal.
(ii) La solidaridad del propietario establece una responsabilidad sancionatoria por el hecho de otro.	Para ser constitucional, la solidaridad en materia sancionatoria exige una imputación personal o por hecho propio, en virtud del principio de personalidad de las sanciones.
(iii) La solidaridad del propietario establece una responsabilidad objetiva.	Aunque excepcionalmente la responsabilidad objetiva puede ser constitucional, cuando se trate de solidaridad pasiva en materia sancionatoria, la responsabilidad debe ser subjetiva, por dolo o culpa. Sin embargo, el respeto del principio de culpabilidad presupone que se ha cumplido previamente el principio de personalidad de las sanciones. Por lo tanto, sin exigir imputabilidad personal, no se garantiza, tampoco el respeto del principio de culpabilidad.
(iv) La solidaridad del propietario del vehículo genera una presunción de culpabilidad.	La regla general derivada de la presunción constitucional de inocencia implica que la carga de la prueba recae en el Estado, razón por la cual, ante silencio del Legislador, habría que concluir que la solidaridad en cuestión no exonera al Estado de la carga de probar la culpabilidad. No obstante, sin exigir imputabilidad personal, igualmente se desconoce la presunción de inocencia.
(v) La solidaridad del propietario del vehículo únicamente se predicaría de aquellas faltas en las que, aun no haber actuado como conductor, le eran exigibles obligaciones como el mantenimiento adecuado del vehículo, la compra de los respectivos seguros o la	El principio de personalidad de las sanciones implica que, aun el caso de la solidaridad en materia sancionatoria, la entidad estatal debe demostrar que la infracción le es imputable al propietario del vehículo, porque era éste quien lo conducía, en el caso de las infracciones relacionadas con la actividad de conducción o porque la infracción detectada se predica del incumplimiento de deberes relativos al estado fáctico o jurídico del vehículo, que recaen tanto en

Argumentos de los intervinient	Consideraciones de la Corte
realización de la revisión técnico mecánica.	el propietario, como en el conductor. Pero en virtud del principio de legalidad en materia sancionatoria, al Legislador le corresponde determinar con suficiente certeza los elementos de la responsabilidad sancionatoria, en particular, los sujetos de la infracción, la imputabilidad, la culpabilidad, la extensión de la responsabilidad y las causales de exoneración, algo que no cumple la norma bajo control.

70. Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que, al establecer la solidaridad del propietario por las infracciones de tránsito detectadas por medios tecnológicos, sin exigir imputación personal y culpabilidad del mismo, la norma demandada permite que el propietario del vehículo responda solidariamente de manera objetiva y por el hecho de otros o por acontecimientos no imputables a determinada persona, lo que desconoce las condiciones que permiten aceptar la constitucionalidad de la solidaridad en materia sancionatoria. Por consiguiente, se declarará la inexecutable del parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.

71. Sin embargo, esta decisión no implica la inconstitucionalidad del sistema de detección automática de infracciones de tránsito y se predica, únicamente, de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria prevista en la norma bajo control de constitucionalidad. Igualmente, la solidaridad sigue vigente en lo que respecta a vehículos vinculados a empresas de transporte, como lo prevé el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, declarado exequible en la sentencia C-089 de 2011, según el cual “*Serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas*” (negritas agregadas), norma que sí exige imputabilidad personal de la infracción, como condición para activar la solidaridad.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

72. Le correspondió a la Corte decidir una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones*. A partir de la acusación formulada por el accionante, la Corte Constitucional resolvió el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce el artículo 29 de la Constitución, el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, al establecer una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor, por las contravenciones de tránsito detectadas por el sistema de ayudas tecnológicas, sin exigir que en el proceso contravencional se establezca que el propietario del vehículo participó en la comisión de la infracción y que la realizó de manera culpable?

73. Luego de precisar el alcance del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, que exige imputación personal de las infracciones, como garantía imprescindible frente al ejercicio del poder punitivo estatal (*ius puniendi*) y de diferenciarlo del principio de culpabilidad, concluyó este tribunal que la solidaridad prevista en la legislación civil no es plenamente aplicable a las sanciones impuestas por el Estado, al estar involucrados principios constitucionales ligados al ejercicio del poder punitivo estatal por lo que: (i) la solidaridad en materia sancionatoria administrativa sería constitucional, a condición de (a) garantizar el debido proceso de los obligados, lo que implica que la carga de la prueba de los elementos de la responsabilidad, incluida la imputación personal de la infracción, le corresponde al Estado, en razón de la presunción de inocencia y que a quienes se pretenda endilgar una responsabilidad solidaria, deben ser vinculados al procedimiento administrativo en el que se impondría la respectiva sanción, para permitir el ejercicio pleno y efectivo de su derecho a la defensa; (b) respetar el principio de responsabilidad personal de las sanciones, lo que implica demostrar que la infracción fue cometida por aquel a quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización; y (c) demostrar que la infracción fue cometida de manera culpable, es decir, sin que sea factible una forma de responsabilidad objetiva.

74. Determinó la Corte que la norma demandada adolece de ambigüedades en su redacción y, por consiguiente, genera incertidumbre en cuanto al respeto de garantías constitucionales ineludibles en el ejercicio del poder punitivo del Estado. Así, (i) aunque garantiza nominalmente el derecho a la defensa, al prever la vinculación del propietario del vehículo al procedimiento administrativo, vulnera, en realidad, dicha garantía constitucional, porque omite de la defensa lo relativo a la imputabilidad y la culpabilidad, al hacer directamente responsable al propietario del vehículo, por el solo hecho de ser el titular del mismo -imputación real, mas no personal-. (ii) Desconoce el principio de responsabilidad personal o imputabilidad personal, porque no exige que la comisión de la infracción le sea personalmente imputable al propietario del vehículo, quien podría ser una persona jurídica y (iii) vulnera la presunción de inocencia, porque aunque no establece expresamente que la responsabilidad es objetiva o que existe presunción de culpa, al no requerir imputabilidad personal de la infracción, tampoco exige que la autoridad de tránsito demuestre que la infracción se cometió de manera culpable. Ante el incumplimiento de garantías mínimas del ejercicio legítimo del poder punitivo del Estado, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará, por consiguiente, la inexequibilidad de la norma demandada.

75. Advirtió la Corte que, en el ejercicio de la reserva constitucional de ley en materia sancionatoria, le corresponde al Congreso de la República el diseño de la política punitiva del Estado y, en particular, determinar con precisión todos los elementos de la responsabilidad sancionatoria, así como sus consecuencias, garantizando, no obstante, los derechos de la defensa y los principios de imputabilidad personal y culpabilidad, que impiden, cada uno, que se responda por el hecho ajeno (pago de la multa, reincidencia, suspensión de la licencia, etc.) y de manera objetiva. Por lo tanto, la regulación en la materia que expida el

Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas. Tales obligaciones recaen tanto sobre el conductor, como sobre el propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica, no conduce o no dispone de la licencia para conducir. Sin embargo, al tratarse de normas de contenido sancionatorio, los sujetos responsables, las infracciones y las sanciones, deben estar determinados por el Legislador de manera previa y cierta, como garantías del derecho al debido proceso.

76. Resaltó la Corte que la declaratoria de inexequibilidad de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria entre el propietario del vehículo y el conductor, prevista en la norma demandada, por las infracciones captadas por medios tecnológicos (fotomultas), no implica que este sistema de detección de infracciones sea inconstitucional y, por lo tanto, puede seguir en funcionamiento. Igualmente advirtió que la solidaridad sigue vigente en lo que respecta a vehículos vinculados a empresas de transporte, como lo prevé el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, declarado exequible en la sentencia C-089 de 2011, según el cual “*Serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas*” (negrillas agregadas), norma que sí exige imputabilidad personal de la infracción, como condición para activar la solidaridad.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
-Salvamento de voto-

SAÚL FLÓREZ ENCISO
Conjuez

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
-Salvamento de voto-

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
-Salvamento de voto-

HERNÁN FABIO LÓPEZ BLANCO
Conjuez

JULIO ANDRÉS OSSA SANTAMARÍA
Conjuez
- Salvamento de voto –

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA C-038/20**

Expediente: D-12329

Magistrado ponente: Alejandro Linares Cantillo

1. Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto, en relación con la sentencia de la referencia, mediante la cual se declaró inexecutable el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017. Dicha decisión se basó en que la disposición demandada podía interpretarse de tal forma que el debido proceso resultara afectado de forma desproporcionada. Esto, por cuanto permitía (i) extender la responsabilidad solidaria por infracciones de tránsito detectadas mediante el uso de ayudas tecnológicas, no solo a los efectos patrimoniales (pago de multas), sino también a los efectos personales (reincidencia y sanciones no económicas), y (ii) interpretar que el propietario del vehículo fuera sancionado por conductas que no le eran imputables.

2. En mi criterio, la Corte debió declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada. Esto, debido a que esta norma admitía una interpretación conforme a la Constitución que aseguraba la eficacia del sistema de control de infracciones de tránsito con la ayuda de medios tecnológicos, sin afectar el derecho al debido proceso. En efecto, la norma *sub examine* podía condicionarse a que (i) la responsabilidad solidaria del propietario solo operaría respecto del pago de multas por infracciones que le fueran imputables y (ii) no hubiera lugar a dicha responsabilidad cuando el vehículo no estuviera bajo el control del propietario, por ejemplo, en casos de sustracción ilícita del mismo. Este condicionamiento hubiere permitido mantener la norma en el ordenamiento jurídico y, por tanto, garantizaba, en el caso concreto, los fines perseguidos por la misma, así como los principios democrático, de necesidad y de salvación del derecho.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado