



Bogotá, D.C., 24 MAY 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

4:06
70

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, “[p]or 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”.

Actor: Héctor Guillermo Mantilla Rueda

Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Expediente No. D-12229

Concepto No 005577

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Guillermo Mantilla Rueda, quien en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 Constitucional y en el numeral 1 del artículo 242 *ibídem*, solicita que se declare la inexecutable del parágrafo 1º del artículo 8 de la Ley 1843, disposición que se transcribe a continuación y se subraya lo demandado:

“LEY 1843 DE 2017

(Julio 14)

‘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’.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

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

Parágrafo 3. 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.

1. Cuestión previa y planteamientos de la demanda

1.1. Alcance de la Sentencia C-112 de 2018 en el presente caso

Antes de sintetizar los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera importante precisar el alcance de Sentencia C-112 de 2018¹ de cara al resolver el caso

¹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



Concepto No. 006579

sub examine. En esta sentencia la Corte se pronunció sobre una demanda contra el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017.

Los demandantes sostenían que esta disposición desconocía el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia, pues “(...) *se da por probado que el propietario del vehículo es infractor de las normas de tránsito e, igualmente, se le endilga la responsabilidad objetiva de la conducta, pese a que su participación en la infracción no se encuentra demostrada*”, razón por la cual se “(...) *omite la necesidad de demostrar la culpabilidad del propietario, exigencia clara del artículo 29 porque le impone responder por una trasgresión cometida por otra persona*”. También señalaban que la disposición desconocía la garantía de la no autoincriminación, porque “*le corresponde al Estado la carga de demostrar la culpabilidad para poder endilgar responsabilidad, contrario a lo dispuesto por la norma controvertida [que traslada] toda la carga probatoria al propietario del vehículo*”.

La Sala Plena se declaró inhibida porque encontró que, en primer lugar, los accionantes sustentaron el concepto de violación a partir de copiar “(...) *un auto admisorio de otra demanda de inconstitucionalidad al interior del radicado D-12329*”. A partir de esta consideración inicial, la Corte encontró que la demanda carecía de los requisitos de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia* porque se trató de una transcripción que se limitó a copiar y pegar la síntesis que el Magistrado Sustanciador hizo de los argumentos de la demanda.

Pues bien, en el presente caso se analizan los cargos presentados en la demanda, puesto que, a juicio del Ministerio Público, el cargo por violación del derecho al debido proceso cumple con los requisitos mínimos para provocar un pronunciamiento de fondo.

1.2. Planteamientos de la demanda

El accionante considera que el párrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 vulnera el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.)³. Para sustentar el concepto de violación expone, en síntesis, los siguientes argumentos.

Sostiene que la disposición desconoce el debido proceso porque “(...) *da por probado que el propietario del vehículo es el infractor de las normas de tránsito e igualmente le*

² La Corte se refiere al auto que admitió la demanda en el presente proceso y que se profirió el 6 de octubre de 2017.

³ El accionante presentó la demanda inicialmente contra el párrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, por desconocimiento de los artículos 29 y 33 de la Constitución. Sin embargo, el 31 de octubre de 2017, el Magistrado Sustanciador decidió rechazar la demanda por el cargo por violación de la garantía de no autoincriminación (art 33 C.P.).

endilga responsabilidad en la conducta que al momento de su comisión no se encuentra plenamente demostrada”.

Aduce que la expresión “el propietario será solidariamente responsable con el conductor” invierte la carga de la prueba y desconoce el debido proceso, en la medida en que “(...) el inspector de tránsito se relaja procesalmente hablando, dejándole a la parte más indefensa, el propietario del vehículo, la responsabilidad de desvirtuar que él no cometió la infracción de tránsito, cuando debería ser la autoridad de tránsito, quien tenga la carga probatoria, y demostrar que el propietario del vehículo cometió la respectiva infracción y ahí si proceder a la imposición de la sanción”.

2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que el problema jurídico que debe resolver la Corte Constitucional en este caso es el siguiente:

- ¿La previsión de la responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor por la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, contenida en el parágrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, vulnera el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.)?

3. Análisis constitucional

El Ministerio Público considera que la respuesta al problema jurídico es afirmativa y en efecto, el parágrafo 1° es inconstitucional por violación del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.).

El parámetro de control en este caso es el artículo 29 de la Constitución Política que consagra el derecho al debido proceso y se compone de varias garantías por tratarse este de un derecho complejo. La jurisprudencia constitucional ha definido este derecho como “*el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*”⁴.

⁴ Sentencia C-980 de 2010, M.P., Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Concepto No. 006577

Asimismo, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa la obligación de *“(...) observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”*⁵. Lo anterior representa un límite al ejercicio del poder público y, en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Ahora bien, la Corte también ha reconocido un conjunto de garantías específicas que se aplican en los procesos que se llevan ante la Administración y que constituyen el debido proceso administrativo. Así como también se ha ocupado de distinguir el alcance de las garantías en el ámbito del derecho penal y del derecho administrativo sancionador. En este último caso, la Corte sostuvo que resultan aplicables: *“(i) [el derecho] a ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”*⁶.

Pues bien, el artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 regula el procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas. Específicamente, el párrafo 1° del artículo establece que el propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor de la infracción. Así las cosas, se trata de una sanción (contravención) que se impone por la Administración.

Además de la formulación general sobre las garantías del debido proceso aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, la Corte también se ha ocupado de precisar la relación entre infracciones de tránsito, la responsabilidad solidaria y las garantías del debido proceso en dichos eventos. En efecto, la Corte Constitucional ha sostenido que *“(...) en materia de derecho administrativo sancionatorio, el legislador puede prever un régimen de solidaridad, a condición de que se respeten las garantías propias del debido proceso y se demuestre el grado de responsabilidad del sancionado*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

igual manera, sólo en casos muy excepcionales, la jurisprudencia ha admitido la existencia regímenes de responsabilidad administrativa objetiva⁷.

El Tribunal Constitucional al analizar el alcance de la prohibición de responsabilidad objetiva ha reconocido su carácter excepcional, sosteniendo además que las sanciones impuestas bajo este régimen son constitucionales siempre que: "(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)"⁸.

Pues bien, a partir de esta breve reconstrucción jurisprudencial la solución no podría ser otra que declarar la constitucionalidad del segmento normativo acusado, pues se trata de un régimen de responsabilidad objetivo en el marco de un proceso de tránsito que, de conformidad con la jurisprudencia, tiene la condición de procedimiento de menor entidad.

No obstante, la formulación constitucional de la garantía del derecho al debido proceso no tiene aplicaciones graduales dependiendo de la gravedad de la infracción, pues este se aplica "a todas las actuaciones judiciales y administrativas" y aunque es razonable que se distingan niveles dependiendo del escenario en que se apliquen (penal, disciplinario y derecho administrativo sancionador), lo cierto es que en materia de sanciones se debe observar como mínimo que las autoridades determinen al infractor.

En lo que tiene que ver con la previsión de la responsabilidad solidaria, la Corte ha señalado, en primer lugar, que la solidaridad en el campo del derecho administrativo sancionador implica que la sanción "(...) pueda ser ejecutada por parte de la autoridad competente, persiguiendo a cualquiera de los obligados, por el valor total de la correspondiente sanción" y que "(...) prima facie, en materia administrativa sancionatoria la figura de la solidaridad no vulnera el derecho fundamental al debido proceso, a condición de que el legislador no exceda determinados límites constitucionales, en especial, el derecho al debido proceso"⁹.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ *Op cit*, C-699.



Concepto No 006573

A pesar de esta formulación general, que parecería justificar la constitucionalidad de algunos regímenes de responsabilidad objetiva en materia de derecho administrativo sancionatorio, la Sala Plena también ha reiterado que la solidaridad en este campo es inadmisibles, *pues tiene como efecto "(...) extender el ámbito de la responsabilidad sancionatoria, de manera que pueda ser exigida directamente a otros sujetos distintos del principalmente obligado"* razón por la cual su previsión "(...) 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"¹⁰.

Pues bien, y aplicando estos criterios al caso *sub examine* el enunciado normativo acusado es inconstitucional. Y lo es porque establece un régimen de responsabilidad solidaria entre el dueño del vehículo y el conductor lo que implica que la autoridad puede exigir el pago de la sanción a cualquiera de los sujetos obligados. En otros términos: la previsión de un régimen de responsabilidad solidaria es una forma de hacer exigible la sanción (obligación), pero no es una forma de determinar al infractor (imputación), pues permite que la Administración persiga el pago incluso por un acto ajeno.

Ahora bien, podría argumentarse que esto no ocurre porque, en todo caso, la disposición permite la vinculación al trámite contravencional del conductor, para efectos de que ejerza su derecho de defensa. Sin embargo, para el Ministerio Público esta vinculación no modifica el régimen solidario de responsabilidad, puesto que la concurrencia del dueño del vehículo al trámite y los argumentos que pueda proponer, de ninguna manera anula la facultad de cobro a cualquiera de los sujetos por parte de la Administración.

Por lo tanto, y como el régimen de responsabilidad solidaria previsto en el segmento normativo acusado no implica, como condición previa para su aplicabilidad que se determine al infractor, el Ministerio Público considera que el segmento normativo acusado es inconstitucional porque establece un régimen de responsabilidad objetiva contrario a la exigencias del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.).

Finalmente, y como se dijo, las exigencias del derecho al debido proceso no son aplicables con mayor o menor intensidad dependiendo en el proceso que se apliquen aunque se trate de sanciones en procedimientos que se consideren "menores". Como se indicó, si bien la Corte ha sostenido que las garantías del derecho al debido proceso son aplicables con una menor intensidad en el marco del derecho administrativo sancionador, postura que comparte el Ministerio Público, la identificación del infractor, sin embargo, no es una garantía susceptible de limitación en ningún tipo de intervención del Estado en ejercicio del *ius puniendi*.

¹⁰ *Ibidem*.

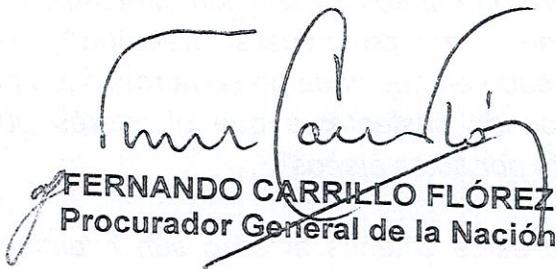


Concepto No. 006577

4. Conclusión

Por las razones expuestas, el Procurador General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, por violación al derecho al debido proceso.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Dym/Ata