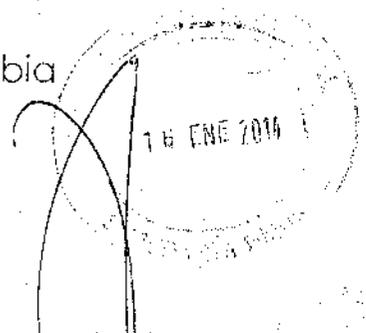


Honorables Magistrados
Corte Constitucional de Colombia
Sala Plena



D-70081
OK.

E. S. D.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 3 (parcial) del artículo 152 de la ley 769 de 2002, agregado por el artículo 5 de la ley 1696 de 2013 por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.

Juan Sebastián Fajardo Vanegas, identificado como aparece junto a mi firma, mayor de edad, domiciliado en Bogotá, en ejercicio de la facultad contemplada en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política y en el decreto 2067 de 1991, presento ante la Honorable Corte Constitucional demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 3 (parcial) del artículo 152 de la ley 769 de 2002, agregado por el artículo 5 de la ley 1696 de 2013 por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas. La citada disposición legislativa es inconstitucional porque vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política en punto del derecho a la defensa.

CAPÍTULO PRIMERO: PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Norma demandada

A continuación transcribimos la norma demandada, tal y como fue publicada en el Diario Oficial número 49.009 del 19 de

diciembre del 2013. El texto subrayado es el aparte objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad:

"Ley 1696 de 19 de diciembre de 2013

Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 5. El artículo 152 de la ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1 de la ley 1548 de 2012, quedará así:

(...)

Parágrafo 3. Al conductor del vehículo automotor que pese a ser requerido por las autoridades de tránsito, con plenitud de garantías, no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente ley o se dé a la fuga, se le cancelará la licencia, se le impondrá multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1440) Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes (SMDLV) y procederá la inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles."

2. Disposiciones de la Constitución Política vulneradas:

Las disposiciones constitucionales que consideramos violentadas son las siguientes:

"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y **administrativas.**

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado **tiene derecho a la defensa** y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."

3. Competencia de la Honorable Corte Constitucional para conocer de la presente demanda

La Honorable Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de constitucionalidad, toda vez que el numeral 4 del artículo 241 Superior señala lo siguiente:

"Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación."

Entonces, al ser la disposición demandada una Ley de la República de Colombia, es la Honorable Corte Constitucional competente para llevar a cabo el examen de constitucionalidad que mediante la presente demanda se invoca.

CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

Por cuestiones metodológicas y de claridad, abordaremos el examen de constitucionalidad de la norma acusada llevando el siguiente orden. I) En primer lugar, haremos una aclaración previa respecto de la naturaleza del procedimiento de imposición de sanciones por la comisión de infracciones a las normas de tránsito terrestre. II) En segundo lugar, nos aproximaremos al concepto del debido proceso, más específicamente, del debido proceso frente a la facultad sancionatoria de la administración, así como las garantías constitucionales que éste derecho consagra. III) En tercer lugar, tras concluir que el derecho de defensa como garantía del debido proceso permanece incólume en los procedimientos administrativos sancionatorios, estudiaremos en qué consiste el derecho de defensa y qué potestades le confiere a los ciudadanos. IV) En cuarto lugar, veremos por qué la disposición demandada vulnera el derecho de defensa y por qué excede la libertad de regulación que tiene el legislador en materia sancionatoria. V) Por último, veremos por qué la disposición demandada consagra una hipótesis de responsabilidad objetiva sin cumplir los requisitos para considerarla adaptada a la Constitución Política.

1. Aclaración previa: Naturaleza de la sanciones por infracciones de las normas de tránsito.

Antes de abordar el tema del debido proceso y de su vulneración en el presente caso, se torna imprescindible hacer una aclaración respecto de la naturaleza del procedimiento de

imposición de sanciones por infracciones a las normas de tránsito.

Lo primero que hay que aclarar es que se trata de un procedimiento en el que el Estado impone sanciones por medio del ejercicio del *ius puniendi* potestad punitiva. Facultad que en este caso la ejerce directamente la administración, a diferencia de las sanciones penales que son decretadas por parte de autoridades judiciales.

Como la administración está llevando a cabo el ejercicio del *ius puniendi*, automáticamente se activan para el administrado una serie de garantías tendientes a limitar la discrecionalidad del Estado. Entre esas garantías se encuentra el debido proceso y como emanación de este último encontramos el derecho fundamental a la defensa.

Por otro lado, a diferencia del derecho penal, en el derecho administrativo sancionador se relativizan muchas garantías, tanto así que en excepcionadísimas ocasiones se admite la responsabilidad objetiva. Sin embargo, el derecho fundamental a la defensa, tanto técnica como material, permanece incólume en los procedimientos adelantados por parte de la administración como ejercicio del poder punitivo. Frente a este derecho no se consagra ni se admite restricción alguna.

Antes de continuar, solo resta recordar que en el procedimiento administrativo sancionador también permanecen intactas otras garantías, tales como la presunción de inocencia. Punto en el cual vale la pena recordar lo afirmado por la Honorable Corte Constitucional, cuando expresó que:

"La Corte reitera su jurisprudencia constitucional en orden a señalar que el principio de presunción de inocencia es aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionador."¹

¹Corte Constitucional. Sentencia C 595 del 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

2. El Debido Proceso y el Debido Proceso en actuaciones Administrativas

Habiendo dejado claro el marco en el cual se moverá la presente demanda de inconstitucionalidad, procedemos a estudiar el tema del debido proceso administrativo y sus consecuencias.

Con la expedición de la Carta Política de 1991 el derecho colombiano cambió. La principal razón de este cambio es la constitucionalización de todas las ramas del derecho, lo que incluye por supuesto al derecho administrativo sancionador como emanación del poder punitivo del Estado. Constitucionalización que consistió en que todo el ordenamiento jurídico se vio permeado por las diversas disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales y garantías para todos los ciudadanos.

Fruto de este cambio, se reforzó uno de los derechos fundamentales que mayor relevancia cobra cuando se está en presencia del ejercicio de la potestad punitiva por parte del Estado. Este es el debido proceso. Derecho fundamental que ha sido definido por la Honorable Corte Constitucional 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."*²

Al abordar el tema del derecho fundamental al debido proceso la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que se aplica con igual rigurosidad en los procedimientos judiciales y en las actuaciones administrativas. Máxime, cuando se trata de actuaciones administrativas que imponen sanciones en el marco del ejercicio del poder punitivo – tal y como lo son la imposición de sanciones por infracciones a las normas de tránsito -.Frente al particular, señaló la máxima autoridad en materia constitucional que:

² Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

"Específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines (...) Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.³ El subrayado es nuestro.

En el mismo sentido, afirmó la citada Corporación que:

"El principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la facultad que corresponde a la Administración para imponer sanciones, dentro de los claros límites constitucionales."⁴

Este derecho fundamental consagra varias garantías para su aplicación. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha sentado que cuando se trata de actuaciones administrativas existen dos clases de garantías emanadas del debido proceso. Las garantías mínimas previas al acto administrativo y las garantías mínimas posteriores a la expedición del acto administrativo.

Las garantías previas a la actuación administrativa son:

³Corte Constitucional. Sentencia C - 089 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴Ibidem

*"Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras."*⁵El subrayado es nuestro.

Para el tema que nos ocupa, es decir el de la imposición de sanciones por infracciones de tránsito, este tipo de garantías serían las que detentarían plena vigencia antes de la imposición de la orden de comparecencia – también llamado comparendo-.

Por su parte, las garantías posteriores a la actuación administrativa son:

*"De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa."*⁶

Esta clase de garantías, emanadas todas del debido proceso, tendrían lugar una vez que ya se haya emitido el acto administrativo que impone la sanción.

Entonces, *"con el fin de garantizar el derecho de defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso."*⁷Premisa que nos permite concluir que, el derecho fundamental a la defensa hace parte de las garantías mínimas previas emanadas del derecho fundamental al debido proceso y que permanece incólume en tratándose de actuaciones sancionatorias del Estado. Razón por lo cual se torna

⁵Ibídem.

⁶Ibídem. Para profundizar frente al tema ver sentencia C-1189 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁷Ibídem.

imprescindible repasar en qué consiste el derecho fundamental a la defensa y qué potestades confiere a los titulares de este derecho, para después vislumbrar como se encuentra vulnerado por la disposición legislativa aquí demandada.

3. Derecho fundamental a la defensa. Concepto y potestades que otorga.

El derecho fundamental a la defensa, como consecuencia del debido proceso, es el derecho que mayor relevancia adquiere para el ciudadano cuando el Estado se encuentra llevando a cabo una actuación en el marco del poder punitivo, por lo que actúa como un claro límite para este poder estatal. Al definirlo, la Honorable Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*"El derecho a la defensa, [es] entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable"*⁸

Al abordar el tema del conjunto de garantías que la Constitución Política pone en cabeza del procesado⁹ que son en todo asimilables a las que cobijan a los administrados en procesos sancionatorios, la citada Corporación expreso que:

"Es el Estado el que corre con la carga de la prueba y, en consecuencia, es de su resorte impulsar la actividad procesal orientada a establecer la verdad de los hechos y a desvirtuar, si las pruebas que aporte y que se controvierten a lo largo del proceso se lo permiten, la presunción que favorece al procesado. De allí resulta que éste, quien no está en la posición jurídica activa, se halla exento de la carga de la prueba. No debe demostrar su inocencia. Le es lícito, entonces, hacer o dejar de hacer; decir o dejar de decir todo aquello que tienda a mantener

⁸Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹Garantías que como ya mencionamos permanecen incólumes en el derecho administrativo sancionador. Especialmente en punto del derecho a la defensa.

la presunción que el ordenamiento jurídico ha establecido en su favor.¹⁰

De la jurisprudencia en cita, se puede concluir con facilidad, que el derecho de defensa consiste en llevar a cabo las actuaciones tendientes a mantener la presunción de inocencia. Presunción que recordamos también se encuentra en el derecho administrativo sancionador como criterio general.

Frente a las actuaciones que puede adelantar el ciudadano cobijado por el derecho fundamental a la defensa debemos dejar claro que se trata de actuaciones tanto en el sentido activo como en el pasivo. **Esto significa que, los ciudadanos, también se encuentran facultados para abstenerse de llevar a cabo actuaciones que no beneficien a sus pretensiones defensivas.** Omisiones que se encuentran absolutamente amparadas por el ordenamiento constitucional pues suponen el ejercicio del derecho fundamental a la defensa, pilar esencial del estado social y democrático de derecho instituido por la Constitución Política de 1991.

4. Vulneración al derecho fundamental a la defensa por parte del parágrafo 3 (parcial) del artículo 152 de la ley 769 de 2002, agregado por el artículo 5 de la ley 1696 de 2013.

Habiendo dejado claro el concepto, alcance y las prerrogativas que concede el derecho fundamental a la defensa a toda persona, procederemos ahora a analizar por qué se está viendo infringido por la disposición que impone sanción a la persona que se abstenga de realizar la prueba de alcoholemia.

Ya vislumbramos en el aparte anterior que, en virtud al derecho a la defensa, una persona que se vea envuelta en un proceso en el cual el Estado ejerza su potestad punitiva puede hacer o dejar de hacer todas aquellas actuaciones tendientes a llevar a feliz término sus pretensiones defensivas.

¹⁰Corte Constitucional. Sentencia C – 621 de 1998.

Entonces, si una persona puede dejar de hacer algo que le convenga en un proceso punitivo, la sanción que se le imponga por dejar de llevar a cabo esas actuaciones legítimamente se torna abiertamente inconstitucional. Toda vez que sería, en resumidas cuentas, imponerle una sanción a un ciudadano por ejercitar un derecho fundamental, como lo es el derecho a la defensa.

Y precisamente eso es lo que sucede con el párrafo 3 (parcial) del artículo 152 de la ley 769 de 2002, agregado por el artículo 5 de la ley 1696 de 2013. Pues señala que "Al conductor del vehículo automotor que pese a ser requerido por las autoridades de tránsito, con plenitud de garantías, no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente ley (...) se le cancelará la licencia, se le impondrá multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1440) Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes (SMDLV) y procederá la inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles".

Es inconstitucional la sanción, porque el abstenerse de realizar la prueba de alcoholemia es precisamente el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es en este caso el de la defensa.

Y bajo ninguna circunstancia podría imponérsele una sanción a una persona por ejercitar los derechos que la Constitución Política le ha otorgado. Máxime cuando se los otorga para imponer un límite a las actuaciones del Estado, para poner un límite a la administración. Límite que se impone con mucho más rigor, cuando se trata de funciones administrativas que se llevan a cabo mediante el ejercicio de la potestad punitiva del estado, como sucede en este caso. Al respecto, ha señalado con tino la Corte Constitucional que:

"En este sentido, esta Corporación ha insistido en que el Legislador se encuentra ampliamente facultado para imponer aquellas restricciones necesarias en materia de tránsito para preservar la seguridad, la movilidad, la salubridad, la preservación de la malla vial o ambiental, entre otros aspectos. Sin embargo, ha expresado también,

que dicha potestad restrictiva y sancionatoria en materia de tránsito no puede ejercerse de manera arbitraria, sino que las restricciones o sanciones que se impongan deben compaginar con el principio general de libertad, perseguir fines constitucionalmente legítimos, deben ser razonables y proporcionales, y respetar en todo momento las garantías inherentes al debido proceso administrativo"¹¹

Adicionalmente, es claro que la disposición legislativa surgió a la vida jurídica con el fin de eludir otra prohibición a la potestad punitiva del estado. Dicha prohibición consistía en que las autoridades de tránsito no podían obligar o coaccionar a los conductores con el fin de que realizaran las pruebas de alcoholemia. Pues era claro, que eso pugnaría con los derechos fundamentales de los ciudadanos al obligarlos a constituir una prueba que siempre sería usada en su contra sin que mediara una orden judicial que así lo indicara.

En síntesis, la disposición objeto de reproche por inconstitucionalidad indica que si la persona, actuando en el marco del ejercicio del derecho fundamental a la defensa, decide no practicar una prueba que eventualmente podría incriminarla en el proceso contravencional, se le impondría una sanción equivalente a 1.440 SMDLV. Es decir, la persona **sería acreedora de una sanción por ejercitar un derecho fundamental**, en este caso, el derecho a la defensa en punto de no practicar pruebas contrarias a sus intereses sin que medie orden judicial que así lo exija.

5. Consagración de un supuesto de responsabilidad objetiva sin el cumplimiento de los requisitos

Ahora bien, la norma objeto de reproche constitucional consagra una sanción sin que medie ninguna infracción. Pues la imposición de la misma se realiza únicamente debido a la negativa del ciudadano a practicarse una prueba. Prueba que como ya mencionamos, puede legítimamente dejar de

¹¹Corte Constitucional. Sentencia C – 089 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

practicar hasta que no medie una orden judicial, debido a que se trata de una prueba que puede ser usada en su contra y que por ende iría en contra de sus pretensiones defensivas.

Por ende, al consagrar una sanción sin que el ciudadano hubiese cometido ninguna infracción se estaría consagrando un supuesto de responsabilidad objetiva. Presupuesto rotundamente inconstitucional por ir en contra de la presunción de inocencia, que como ya vimos, permanece incólume en esta clase de procedimientos.

Frente al particular vale la pena profundizar, pues es claro que el legislador cuenta con una libertad de regulación en materia de infracciones de tránsito terrestre, y es por esto que la Constitución lo faculta para consagrar sanciones y multas. Pero esa facultad, no le permite consagrar una sanción que puede imponerse sin que medie infracción alguna, puesto que estaría creando un supuesto de responsabilidad objetiva.

En múltiples pronunciamientos, la Honorable Corte Constitucional ha sentado que la responsabilidad objetiva esta proscrita en todo proceso en el cual el Estado ejecute su potestad punitiva. Sin embargo, la Corte ha planteado que en algunas circunstancias y solo bajo el cumplimiento de estrictas exigencias, la responsabilidad objetiva se ajusta a la Carta Política. Al tratar el tema, la Corporación encargada de la protección y el respeto de la Constitución Política, señaló:

*"La Corte ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, se ajusta a la Constitución, si y solo si, la sanción administrativa cumple con las siguientes exigencias: (i) que se trate de un tipo de sanción que no afecte de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales, ni afecten de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que la sanción tenga un carácter meramente monetario; y (iii) que se trate de sanciones demenor entidad."*¹²

¹²Corte Constitucional. Sentencia C - 089 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

La disposición demanda no cumple con los requisitos que exige la jurisprudencia para que un supuesto de responsabilidad objetiva se pueda considerar ajustado a la Constitución por las razones que paso a exponer.

En primer lugar, la jurisprudencia exige que el supuesto de responsabilidad objetiva no afecte de manera específica el ejercicio de un derecho fundamental. Pues bien, en este caso, la norma no solo afecta sino que impide rotundamente el ejercicio del derecho fundamental a la defensa del conductor que, legítimamente y en ejercicio del mismo, se abstenga de realizar las pruebas de alcoholemia que le exijan, por considerarlas contrarias a sus pretensiones defensivas.

En segundo lugar, no se trata de una sanción de menor entidad. Se trata de una sanción que abarca la cancelación de la licencia de conducción (de por vida) la retención del vehículo por 20 días y la imposición de una multa equivalente a 1440 salarios diarios mínimos legales vigentes.

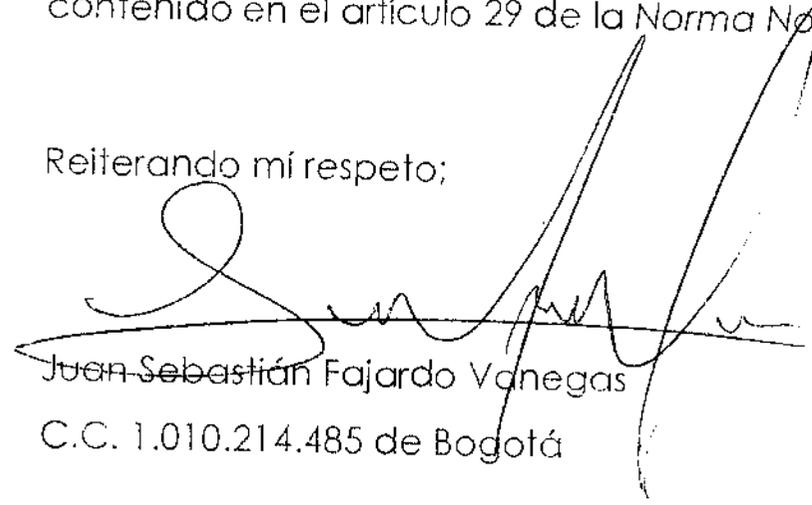
Esto supone por un lado que, la persona que se abstenga de realizar la prueba nunca podrá conducir de nuevo ninguna clase de vehículos automotores, por lo que su derecho se vería restringido de forma perpetua sin que siquiera se haya demostrado que cometió alguna infracción que así lo amerite. Supone por otro lado que, el conductor tendrá que pagar una multa equivalente al salario mínimo de casi 4 años. Por lo que sin duda alguna podemos afirmar que se trata de una sanción que no es de menor entidad razón por la cual se torna inconstitucional el establecimiento de este supuesto de responsabilidad objetiva.

CAPITULO TERCERO: SOLICITUD DE DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD

Habiendo cumplido con los requisitos formales contenidos en el artículo 2 del decreto 2067 de 1991, y con los requisitos sustanciales de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia esbozados por la jurisprudencia Constitucional,

solicitamos a los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional que declaren la inexecutable del parágrafo 3 (parcial) del artículo 152 de la ley 769 de 2002, agregado por el artículo 5 de la ley 1696 de 2013. en específico las expresiones "pese a ser requerido por las autoridades de tránsito, con plenitud de garantías, no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente ley". Toda vez que se trata de una disposición legislativa que violenta el debido proceso en punto del derecho fundamental a la defensa, contenido en el artículo 29 de la Norma Normarum.

Reiterando mi respeto;



Juan Sebastián Fajardo Vanegas

C.C. 1.010.214.485 de Bogotá