

Bogotá, D.C., 18 JUL 2018

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, *“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”*.

Demandantes: Lina Viviana Portela Rodríguez, Mayra Alejandra Rojas Salazar, Diego Andrés Madrigal Trujillo y Kerly Paola Rondón Otálora

Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Expediente No. D-12519

Concepto No. 6417

De acuerdo con lo dispuesto en los numerales 2 del artículo 242 y 5 del artículo 278 de la Constitución Política, respectivamente, rindo concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1, superiores, presentaron los ciudadanos Lina Viviana Portela Rodríguez, Mayra Alejandra Rojas Salazar, Diego Andrés Madrigal Trujillo y Kerly Paola Rondón Otálora, contra el parágrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, cuyo texto se transcribe a continuación, subrayando 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 8°. 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



Concepto No. 10 - 649

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. Planteamientos de la demanda

Los demandantes consideran que el parágrafo 1° del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 vulnera el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) y la garantía de no autoincriminación (art. 33 C.P.).

Para sustentar el concepto de violación sostienen que el enunciado normativo acusado desconoce la prohibición de fijar regímenes objetivos de responsabilidad en materia sancionatoria como garantía integrante del derecho al debido proceso, 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



Concepto No. 649

culpabilidad del propietario, exigencia clara del artículo 29 porque le impone responder por una trasgresión cometida por otra persona”.

En lo relativo al desconocimiento del derecho a la no autoincriminación, los accionantes señalan que *“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”.*

Finalmente, aducen que la declaratoria de inexecutable tiene como finalidad que las *“autoridades que impartan los comparendos identifiquen a quien lo cometió (...) previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo (...)”.*

2. Problema jurídico

De conformidad con los planteamientos de la demanda, el Ministerio Público considera que el problema jurídico que debe resolverse 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.) y la garantía de no autoincriminación (art. 33 C.P.) ?

3. Análisis constitucional

La Procuraduría considera que la respuesta al problema jurídico es afirmativa, en el sentido de que el parágrafo 1° del artículo 8 de la ley mencionada es inconstitucional por violación del artículo 29 de la Constitución.

El parámetro de control en este caso es el artículo 29 de la Constitución Política que establece el derecho al debido proceso y que se compone de varias garantías por tratarse de un derecho complejo. Por esta razón, 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”*¹.

¹ Sentencia C-980 de 2010, M.P., Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Concepto No. 649

Asimismo, la jurisprudencia ha señalado que el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues 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”*². Lo anterior representa un límite al ejercicio del poder público y, en particular, al *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, y también se ha ocupado de distinguir el alcance de las garantías en el ámbito del derecho penal y del derecho administrativo sancionador. En cuanto a los derechos aplicables en este último caso, la Corte sostuvo que se aplican: *“(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”*³.

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 parágrafo 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.

A pesar 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 solidaridad y las garantías del debido proceso. En efecto, dicha Corporación ha sostenido que *“(...) en materia de derecho administrativo sancionatorio, el*

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*



Concepto No. 647

*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. De igual manera, sólo en casos muy excepcionales, la jurisprudencia ha admitido la existencia regímenes de responsabilidad administrativa objetiva*⁴.

El Tribunal Constitucional también se ha ocupado de analizar el alcance de la prohibición de responsabilidad objetiva y ha reconocido su carácter excepcional. Sin embargo, también ha señalado que resulta admisible la previsión de sanciones por un régimen de responsabilidad objetiva, 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)”*⁵.

Pues bien, a partir de esta breve reconstrucción jurisprudencial, en principio se podría considerar la constitucionalidad del segmento normativo acusado, pues se trata de un régimen de responsabilidad objetiva en el marco de un proceso de tránsito que, de conformidad con la sentencia antes citada, tiene la condición de procedimiento de menor entidad en términos absolutos.

No obstante lo anterior, para la Procuraduría, la formulación constitucional de la garantía del derecho al debido proceso no tiene efectividad gradual, dependiendo de la gravedad de la infracción, pues aquella 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 atañe a 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*

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



Concepto No. 649

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”⁶.

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 de esa Corporación 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”⁷.*

Aplicando estos criterios al caso *sub examine*, a juicio del Ministerio Público, el enunciado normativo acusado es inconstitucional porque establece un régimen de responsabilidad solidaria entre el dueño del vehículo y el conductor, y esto implica que la autoridad puede exigir el pago de la sanción a cualquiera de los sujetos. 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 tal circunstancia no ocurre porque, en todo caso, la disposición permite la vinculación del conductor al trámite contravencional, para efectos de que ejerza su derecho de defensa. Sin embargo, para el Ministerio Público esta vinculación no incide en el régimen solidario de responsabilidad que establece la disposición demandada, puesto que la concurrencia del dueño del vehículo al trámite y los argumentos que pueda alegar, de ninguna manera anulan 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 dicha disposición es inconstitucional porque establece un régimen de

⁶ *Op cit*, C-699 de 2015.

⁷ *Ibidem*.



Concepto No. **W - 647**

responsabilidad objetiva, contrario a las 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".

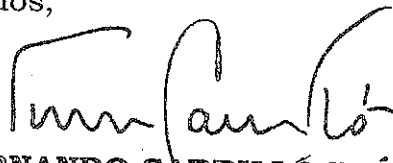
Por otro lado, con respecto al cargo por violación de la garantía del derecho a la no autoincriminación (art. 33 C.P.) que los accionantes sustentan en que *"le corresponde al Estado la carga de demostrar la culpabilidad para poder endilgar responsabilidad, contrario a lo dispuesto por la norma controvertida [que traslada] toda la carga probatoria al propietaria del vehículo"*, se estima que esta argumentación no puede provocar un pronunciamiento de fondo por la Corte Constitucional, dado que el concepto de violación carece del requisito de *certeza*.

En efecto, el demandante parece interpretar que la previsión de un régimen de responsabilidad solidaria implica que el dueño del vehículo declare en contra de sí mismo, lo que no se deduce de ninguna manera del texto acusado que, como se explicó, establece una forma de cobro de una obligación y no una aceptación de responsabilidad. En todo caso, el Ministerio Público constata que el concepto de violación es el mismo que sustenta la violación del artículo 29, y este cargo ya fue analizado.

4. Conclusión

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que se declare **INHIBIDA** para pronunciarse sobre el cargo relativo a la violación del derecho a la no autoincriminación (art. 33 C.P.), y que se declare **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
VoBo LOM
fd