

Sentencia C-712/09

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Ausencia de certeza en cargo de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D- 7658

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 153 de la Ley 769 de 2002.

Demandante: Ricardo Perilla Uribe

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá, D. C., siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Ricardo Perilla Uribe solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 153 de la Ley 769 de 2002.

Por auto de treinta (30) de marzo de dos mil nueve (2009), el Magistrado sustanciador admitió la demanda presentada por cumplir las exigencias dispuestas por el Decreto 2067 de 1991, y se corrió traslado del expediente al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto correspondiente.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. DISPOSICION DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, acorde con su publicación en el Diario Oficial No. 44.932 de 13 de septiembre de 2002.

LEY 769 DE 2002

(6 de agosto)

Diario Oficial No. 44.932 de 13 de septiembre de 2002

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

(... )

ARTÍCULO 153. RESOLUCIÓN JUDICIAL. Para efectos legales se entenderá como resolución judicial la providencia que impone una pena de suspensión de licencia de conducción.

## III. DEMANDA

El demandante considera que la disposición acusada vulnera el artículo 29 de la Constitución Política.

Inicia su exposición sobre el concepto de la violación, señalando que corresponde al Congreso determinar las conductas punibles. Sin embargo, esta prerrogativa del poder legislativo no es absoluta como lo ha expresado reiteradamente la Corte Constitucional, para lo cual cita las sentencias C-537 de 1993, C-373 de 1995 y C-135 de 1999.

Bajo este contexto plantea cómo el Congreso al expedir el Código de Tránsito Terrestre, incluyó dentro de sus disposiciones el precepto acusado, el cual representa una sanción de carácter administrativo proferida por cualesquiera de las autoridades de tránsito correspondientes, que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Señala que desde la creación del Estado y en particular en sus tipos ideológicos liberal y social de derecho, se ha respetado el principio de división tripartita del Poder Público. Todas las ramas que lo constituyen, dice el actor, trabajan con independencia y con

autonomía, al mismo tiempo que armónicamente, pero “sin confundir las funciones atribuidas, precisamente por el papel que desempeñan dentro de la estructura del Estado” (folio 3).

A los efectos de ejecutar las órdenes impartidas por la Ley, la Rama Ejecutiva produce actos administrativos como ocurre con las resoluciones que imponen la pena de suspensión de las licencias de conducción. Mas estas decisiones no se pueden confundir con las adoptadas por funcionarios judiciales.

Agrega a este respecto que confundir las tareas estatales “ha llevado en varias oportunidades a trastocar el Estado de derecho”, por lo cual la Corte en varias oportunidades ha declarado inconstitucionales las normas que así lo establecen.

Cita sobre el particular la sentencia C-1159 de 2008 por medio de la cual se declararon inconstitucionales disposiciones de la ley mediante la cual se otorgaba competencia judicial a los notarios para declarar la prescripción adquisitiva (Ley 1183 de 2008), así como la sentencia C-189 de 1998 que le sirvió de fundamento a aquella y en la que se estableció la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional.

Y a ese respecto agrega que, “Si se aceptara la tesis que un ACTO ADMINISTRATIVO resultara igual, similar, semejante o parecido a una RESOLUCIÓN JUDICIAL llegaríamos al absurdo de aceptar que el legislador expidiera una ley ordenando, por ejemplo, que otra de las ramas del Poder Público administrara justicia, y por consiguiente el caos en las funciones estatales atribuidas concretamente a una determinada autoridad” (folios 4-5) (mayúsculas en el texto original).

Una adscripción hecha por el legislador que, además, no sólo supone la suspensión de la licencia hasta por 10 años (art. 152 de la misma ley), multas y prestación de servicios comunitarios, sino que “ha llevado a los infractores de la norma de tránsito a enfrentar, además, denuncias penales impetrados por las autoridades de tránsito, por fraude a resolución judicial (...)”. (folio 5). De tal suerte, se está imponiendo sobre los mismos hechos, doble sanción y doble enjuiciamiento, contrario a lo preceptuado en el art. 29 constitucional.

Y a esto adiciona la vulneración del principio de legalidad, ya que “cuando la norma

superior hace referencia al acto, se está refiriéndose (sic) también a la conducta o comportamiento humano previamente previsto en la ley, pero no a cualquier ley, sino a la penal para poder ser imputado (...)” (folio 6). Es decir que la conducta prevista en la ley, debe responder al criterio de tipicidad (art. 10 del Código Penal), de modo que resulte inequívoca, expresa y clara.

Por consiguiente, cuando el art. 454 del Código Penal se refiere a la conducta de sustraer el cumplimiento de una obligación impuesta en resolución judicial, se refiere sin duda a las órdenes impartidas por las autoridades judiciales. Y como quiera que en materia penal, conforme lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional que cita (sentencias C-1490 de 2000 y C-335 de 2008), está proscrita la analogía, y la oscuridad de las normas penales favorece, siguiendo a Beccaria la “‘elocuencia de las pasiones’”, el legislador ha quebrantado de manera flagrante el art. 29 constitucional, “al aplicar la ANALOGÍA a actividades estatales totalmente diferentes (...) y colocarla en manos de las autoridades judiciales (sic), para que judicialicen comportamientos sociales que aunque no están permitidos, tampoco deben penalizarse, máxime cuando el derecho penal es la última ratio” (folio 8).

Concluye con base en lo anterior, que el art. 153 de la Ley 769 de 2002 vulnera el art. 29 de la Constitución Política, en particular en lo que tiene que ver con el principio de legalidad y el principio del non bis in idem, razones por las cuales debe ser declarada inexecutable por la Corte constitucional.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Universidad ICESI.

Mediante escrito de 28 de abril de 2009, la Universidad ICESI solicita declarar inexecutable el artículo demandado, por suponer un atentado contra las características del Estado democrático y social de derecho, el principio de división de poderes y el equilibrio que debe existir entre todos ellos. “Equilibrio que empieza a romperse en la medida en que las funciones de una rama son usurpadas por la otra, usurpación que deviene, en este caso, del ejercicio del legislador quien, desconociendo los alcances de su potestad, otorga mediante ley facultades a la rama administrativa con alcance judicial, cual es el caso del artículo 153 de la ley 769 de 2002, donde el legislador le

concede el carácter de resolución judicial a un acto puramente administrativo (...)” (folio 55).

Esta se califica como “odiosa práctica” por cuanto con ella se afectan derechos fundamentales como el derecho al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de profesión u oficio y a la libertad de locomoción. De tal suerte, cuando el legislador establezca que una autoridad administrativa pueda tomar decisiones con carácter judicial, lo debe hacer no pensando en si aquella está capacitada o no para cumplir tal función, sino en otros criterios que deben partir del hecho mismo de que se impone una sanción. En tal sentido se debe preocupar entonces por quién debe imponerla, qué tipo de sanción representa, los derechos fundamentales que compromete y el fin perseguido por la norma (folios 55-56).

Y después de citar a Montesquieu y la necesidad de controlar y limitar el poder, aunque disiente del demandante en lo relacionado con la doble incriminación que dice él se deriva de la disposición acusada, lo acompaña en que el Derecho penal es la última razón, “el último recurso a imponer”, de modo que “la forma de educar o hacer comprender las normas de tránsito no es la imposición de penas punitivas”, como la que supondría el incumplimiento de la sanción del precepto acusado, por “fraude a resolución judicial” (folio 56).

## 2. Intervención del Ministerio de Transporte

Mediante apoderada, el Ministerio de Transporte presenta escrito con el cual defiende la constitucionalidad del art. 153 de la ley 769 de 2002.

Al respecto señala primero los “fundamentos de legalidad de la norma acusada”, en donde presenta las causales de suspensión de la licencia de conducción previstas en el art. 26 del Código de Tránsito Terrestre y el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos de que trata el art. 65 del C.C.A. Sobre este último asunto ahonda con fundamento en la doctrina, para luego señalar que la ejecutoriedad de los actos administrativos va en contra de la idea de que éstos no puedan “contener (...) declaraciones de voluntad con efectos jurídicos” (folio 43).

Indica además que “el acto administrativo que impone la pena de suspensión de la

licencia de conducción (...) 'se entenderá como', es decir tan solo está asemejando dicho acto administrativo a una resolución judicial, y esto es por el carácter de obligatoriedad que dicho acto tiene frente a los administrados que se encuentran implícitos en la suspensión o cancelación que señala el artículo 26 de la Ley 769 de 2002 (...)" (folio 44).

Destaca igualmente que el poder sancionador emana de todas las ramas del poder público, no sólo de la judicial; entonces el "eje del asunto, no se ubica en el poder de represión inherente al concepto de Estado Unitario, se centra en la importante diferencia de los niveles de restricción a los derechos ciudadanos, los propósitos de esas represión (sic) y el grado de ofensividad jurídica y social de las conductas y de su tipificación" (folio 44). Por tanto, no encuentra predicable el vicio de inconstitucionalidad con que la resolución tenga efectos judiciales.

Además repasa las autoridades de tránsito dentro de las que destaca a los inspectores de tránsito (art. 3º de la ley 769 de 2002) y también los diferentes tipos de sanción por violación de las normas de tránsito, uno de los cuáles es la suspensión de la licencia, sin olvidar, en todo caso, que su imposición siempre preserva los derechos de contradicción y defensa (arts. 122, art. 137, par. 1º de la misma ley) (folio 45).

### 3. Intervención de la Academia colombiana de jurisprudencia

Por medio de comisionado la Academia colombiana de jurisprudencia presenta el escrito en el cual solicita declarar constitucional la disposición demandada, por cuanto según la jurisprudencia y los tipos de sentencias, la expresión de la norma demandada "resolución judicial" se debe entender como un sinónimo de aquellas, a lo que añade que no vulnera el art. 29 constitucional (folio 82).

Para llegar a esta conclusión, desarrolla un extenso análisis sobre el concepto de "jurisprudencia", las nociones de "sentencia constitucional", de "reiterada jurisprudencia", el valor de la jurisprudencia constitucional, del precedente y de la tipología de las sentencias de constitucionalidad (folios 59-82).

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el concepto No. 4779, presentado a la Corte Constitucional el veintiocho de mayo de 2009, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Sobre el particular señala que dentro de los requisitos que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido como indispensables a una demanda de inconstitucionalidad, está el relacionado con que la misma recaiga sobre “un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito”, así como que se verifique la existencia de una verdadera oposición entre la norma acusada y la Constitución (sentencias C-504 de 1995, C-509/96 y C-371/94, entre otras).

En tal contexto, observa que la demanda formulada en el presente asunto se fundamenta en “proposiciones inexistentes que no surgen de la normativa legal ni coinciden con la intención legislativa, pues el argumento para atacar el contenido del artículo 153 de la Ley 769 de 2002, referido a que el legislador consideró que la suspensión de la licencia de conducción implica una sanción penal, no se desprende de la disposición demandada”.

Contrario a lo que afirma el actor, el sentido de la disposición no se dirige a que las sanciones administrativas de suspensión de las licencias de conducción se conviertan “por disposición de la ley en conductas penales”, sino que “el alcance del precepto impugnado es que para todos los efectos legales en los procesos penales, en donde se establezca como pena la suspensión de la licencia de conducción, y que tenga incidencia en situaciones administrativas se entenderá por resolución judicial aquella providencia emitida por un juez de la república que así lo determine” (folio 91).

Es por tanto al artículo 43 del Código Penal, relativo a las penas privativas de otros derechos, en particular su numeral 5º, de “privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas.”, el tipo de penas a las que alude la disposición demandada. De este modo afirma que lo que quiso el legislador fue “realzar la importancia de las sanciones penales que imponen la privación del derecho a conducir automotores, señalando en qué eventos se entenderá que existe una resolución judicial para los efectos de la suspensión de la licencia de conducción” (folio 92).

Es decir, conforme la interpretación del Ministerio público, la disposición acusada

determina que “cuando se adopta una decisión judicial que tenga por objeto suspender la licencia de conducción, dicha decisión tiene consecuencias administrativas, pues obligatoriamente la autoridad de tránsito correspondiente con base en la resolución judicial, debe proceder a emitir un acto administrativo en el que le da cumplimiento al fallo respectivo” (folio 92).

De este modo resulta claro, en el sentir del Procurador General, que el accionante presenta una interpretación subjetiva del art. 153 de la Ley 769 de 2002 y en esa medida no expone un concepto de violación que dé lugar a un debate jurídico constitucional, por lo cual no es posible efectuar un estudio de fondo y debe entonces la Corte declararse inhibida.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### 1. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las normas demandadas hacen parte de una Ley de la República.

### 2. Problemas jurídicos

2. Revisados los argumentos expuestos por el demandante, la Corte encuentra como problemas jurídicos sustanciales por resolver:

i. ¿Es contrario al artículo 29 de la Constitución política la determinación del legislador que entiende como resolución judicial la providencia que ordena la suspensión de la licencia de conducción a un individuo, impuesta por las autoridades de tránsito con competencia para ello como sanción penal a la falta de conducir en estado de embriaguez?

ii. Con tal atribución, ¿se vulneran además los principios del non bis in idem y de legalidad de la pena contemplados en el mismo art. 29 constitucional?

iii. ¿Se quebranta, en fin, el principio de separación de poderes al concederse a autoridades administrativas de tránsito el poder de proferir actos con carácter de resolución judicial como el que la disposición acusada contempla?

3. Para resolver los anteriores cuestionamientos, procederá la Corte de la siguiente manera: Como cuestión previa, atenderá la solicitud relacionada con la inepta demanda (2.1.); y en tanto en cuanto este asunto sea resuelto negativamente, pasará a decidir sobre el fondo del asunto.

2.1. Cuestión previa por resolver: la solicitud de declaración de ineptitud de la demanda

4. Como se ha expuesto atrás, el Procurador General de la Nación solicita que la Corte constitucional se declare inhibida por cuanto el demandante ofrece una interpretación subjetiva e irreal de la disposición acusada.

Esto, en su criterio, no solo impide la formulación de un concepto de violación consistente, sino que también fuerza al juez constitucional a abstenerse de entrar en el fondo, en los problemas sustanciales, porque no se ha ejercido una acción de inconstitucionalidad como es debido, de modo que sea el ciudadano y no la Corte quien determine el problema jurídico por resolver.

5. Y es que ciertamente, como lo ha manifestado esta Corporación, entre otras en sentencia C-504 de 1995, reiterada posteriormente en la C-1185 de 2008:

“Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexecutable que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexecutable ninguna parte de la norma vigente, sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente

cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

Para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución.”<sup>1</sup>

En igual sentido y siguiendo el mismo precedente, en sentencia C-668 de 2008 se anotó:

“el examen de constitucionalidad de una norma legal parte de la correspondencia lógica entre el contenido real y no presunto de la misma, los cargos aducidos en contra de la disposición y las normas constitucionales que se estiman violadas. Cuando el cargo se estructura a partir de unos contenidos normativos inexistentes o que no son, se rompe la correspondencia enunciada, y resulta imposible en consecuencia, adelantar el examen de constitucionalidad. En tal caso, la ausencia de claridad normativa sobre el objeto de control constitucional, imputable en esa situación al demandante, puede dar lugar a la inadmisión de la acción de inconstitucionalidad o a la inhibición de la Corte en la sentencia, por inepta demanda”<sup>2</sup>.

Tal posición ha sido recientemente ratificada en la sentencia C-578 de 2009 en donde, a partir de la decantada jurisprudencia sobre este particular se indicó:

“En suma, la certeza implica que la norma impugnada exista y no sea producto de lucubraciones o deducciones del actor, de manera que la Corte Constitucional debe abstenerse de efectuar pronunciamientos sobre contenidos normativos eventuales e hipotéticos, con el fin de evitar declarar inexecutable disposiciones cuyo significado viviente es compatible con la Carta, lo cual representaría un ejercicio arbitrario e inadecuado de sus funciones<sup>3</sup>”.

6. Debe por tanto establecerse si, en efecto, el demandante propone un problema de inconstitucionalidad sobre un precepto legal real y existente o con un contenido verificable, o si por el contrario, la disposición que demanda no se deduce del propio texto sino de una errada interpretación suya o de los operadores jurídicos llamados a aplicarla, pero en todo caso enteramente distinta del texto normativo creado por el Legislador. Pues

de constatarse tal situación, no se habrá cumplido con una de las cargas mínimas que se le exigen al ciudadano cuando ejerce la acción de inconstitucionalidad, reconocida por reiterada jurisprudencia, como lo es el requisito de la certeza o conocimiento seguro y claro del precepto legal que se argumente como contrario a la Constitución.

7. Con el objeto de absolver esta cuestión primordial de la acción pública de inconstitucionalidad, en primer lugar se analizará, con detenimiento, la estructura argumental formulada por el demandante (2.1.1.) A partir de lo anterior y con el propósito de verificar la corrección o no de la demanda en el asunto aquí cuestionado, se establecerá cuál es el sentido que prima facie se desprende del artículo 153 de la ley 769 de 2002 (2.1.2.). Con base en esta consideración, se establecerá si la demanda contiene razones ciertas de inconstitucionalidad, conforme los requisitos sentados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2.1.3).

#### 2.1.1. Estructura argumental de la demanda

8. El actor de este proceso demanda el artículo 153 del Código Nacional de Tránsito, por quebrantar el artículo 29 de la Constitución.

Las razones con que justifica su alegato de inexecutable son sustancialmente las siguientes:

i. Se vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, pues aunque es competencia del Congreso determinar las conductas punibles, esta no es una prerrogativa absoluta. Por esto cuando en el Código de Tránsito Terrestre se incluye dentro de sus disposiciones, un precepto que otorga a la sanción proferida por autoridades de tránsito, pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público, el carácter de pena, se está violando el derecho fundamental del debido proceso.

i. Que el acto de autoridad de tránsito no se entienda como administrativo sino como resolución judicial, y que con él se impongan no sanciones administrativas sino penas, "trastoca" el Estado de derecho. Esto es, que con el artículo 153 de la ley 769 de

2002 se desconoce el principio de separación de poderes y de la independencia, autonomía y colaboración armónica con que actúan cada uno de ellos, y se despoja al juez de una de sus funciones constitucionales principales: la imposición de las sanciones penales.

i. El art. 153 de la Ley 769 de 2002 vulnera el art. 29 de la Constitución Política, por incumplir con el principio de legalidad y del non bis in idem.

Lo primero porque no se respeta propiamente el principio de tipicidad (art. 10 del Código Penal), pues al crearse en el artículo 153 acusado una pena, no se describe la conducta recriminada, de modo claro, expreso e inequívoco.

Igualmente, el artículo 153 de la ley 769 de 2002 desconoce tanto el criterio de interpretación de que trata el art. 28 C.C., que impone otorgar a las palabras su sentido natural y obvio, como la proscripción del criterio analógico en materia penal. Esto cuando dispone que la pena de suspensión de la licencia podrá ser impuesta por la autoridad de tránsito, que al ser “resolución judicial”, determina que su incumplimiento puede dar lugar a la incursión en otro delito distinto: el de fraude a resolución judicial (art. 454 del Código penal).

Es decir que el precepto demandado al permitir entender su ordenación normativa no por lo que traza el lenguaje común, sino como método por el que su predicamento se extiende, por identidad de razón, a otro caso, a otra conducta no comprendida en ella, rompe con el principio constitucional fundamental del non bis in idem del art. 29 CP, facilita que se produzca una doble sanción y un doble enjuiciamiento por los mismos hechos y por los mismos bienes jurídicos afectados.

i. El atribuir carácter de pena a la suspensión de la licencia de conducción, vulnera el principio según el cual el derecho penal es la ultima ratio.

En definitiva, el actor entiende que el artículo 153 de la Ley 769 de 2002, confiere una doble naturaleza jurídica a las decisiones adoptadas por las autoridades de tránsito por

medio de las cuales se impone la pena de suspensión de licencia de conducción: En cuanto al acto, condición de resolución judicial o sentencia; en cuanto a la sanción impuesta, carácter penal.

9. La cuestión que debe ahora resolver la Corte, es si la interpretación que el actor presenta de la disposición acusada es admisible, pues se corresponde o no con el sentido deducible del texto normativo plasmado por el legislador.

#### 2.1.2. El sentido y alcance del art. 153 de la Ley 769 de 2002

A su respecto, el actor estima que esta disposición reconoce tanto el carácter de pena a la sanción de suspensión de licencia de conducción impuesta por las autoridades de tránsito, así como el de resolución judicial al acto en el cual esta se concreta. Producto de lo anterior, se derivan acusaciones de inconstitucionalidad diversas, que giran en torno del debido proceso.

En una posición contraria, el Ministerio público estima que lo que allí aparece consignado es, sencillamente, la reiteración de que la pena accesoria de suspensión de la licencia de conducción prevista en el art. 43, num 5º del Código penal, se impone mediante la resolución judicial que ha dispuesto la pena principal. Dicho de otro modo, que la suspensión de la licencia por resolución judicial sólo procede cuando tal medida se adopta por un juez penal en el marco de un proceso de tal naturaleza.

11. No puede la Corte pasar por alto la forma tan disímil con que se interpreta el mismo precepto. Una situación que a todas luces evidencia que la disposición ofrece problemas de interpretación en cuanto tal y naturalmente, para la solución del problema constitucional formulado.

Por ello en este caso debe la Corte definir el alcance dado a la norma demandada, con el cual sea posible verificar, por lo pronto, si la acusación de inconstitucionalidad que propone el demandante es apta como argumento jurídico para ser absuelta por el Juez constitucional.

12. Pues bien, el art. 153 de la ley 769 de 2002 se inicia con una construcción normativa que se usa de ordinario cuando el Legislador, de conformidad con lo previsto en el art.

28 CC, pretende clarificar una cierta palabra o locución para diferenciarla de su sentido natural y obvio y adscribirle un significado legal específico. De allí que el precepto comience con la expresión “Para efectos legales se entenderá...”.

13. Pero ¿cuál es la locución sobre la que recae el sentido particular atribuido por la Ley? Dos pueden ser las interpretaciones: Se podría tratar, por un lado, de la “providencia que impone una pena de suspensión de licencia de conducción”, la cual el Legislador entiende como “resolución judicial”. Y la otra, que la noción a la que se le asigna un sentido distinto al que otorga el lenguaje común, es la de “resolución judicial”, la cual, para los efectos legales, sólo se podrá entender como “la providencia que impone una pena de suspensión de licencia de conducción”.

Es la última interpretación que, por cierto, da el Ministerio público, la que debe privilegiarse, pues no obstante establecerse sobre una norma de construcción lingüística enrevesada, es la que presenta la comprensión más coherente con el estatuto al que pertenece y con el orden jurídico en general.

14. En efecto, no se puede ocultar que el precepto es de difícil entendimiento<sup>4</sup>, por lo cual la interpretación gramatical no resulta idónea para esclarecer su contenido. Sin embargo, por aplicación del principio *sedes materiae*, según el cual “la atribución de significado a un enunciado dudoso se realiza a partir del lugar que ocupa en el contexto normativo del que forma parte”<sup>5</sup>, bien puede concluirse que en el artículo 153 de la ley 769 de 2002, no se está confiriendo poder judicial a la autoridad administrativa y menos aún, poder para imponer penas.

15. Porque, revisado el contenido del Capítulo VIII de la “Actuación en caso de embriaguez”, del Título IV sobre “Sanciones y procedimientos”, se observa que en el artículo 150 está previsto que las autoridades de tránsito podrán practicar sobre todo conductor de vehículo, la prueba de embriaguez; en el art. 151 se dispone que, a más de las sanciones previstas en el Código Penal, se podrá imponer la sanción de suspensión de licencia por el término de 5 años, a quien cause lesiones u homicidio en accidente de tránsito en estado de embriaguez. En el art. 152 se habilita al Instituto Nacional de Medicina Legal para definir los límites entre los diferentes grados de embriaguez y se disponen sanciones diferentes para cada uno de ellos, las cuales incluyen siempre multa

y un cierto número de años de suspensión de la licencia. También se indica como criterio para fijar la sanción, la reincidencia, el haber causado o no daños a bienes o a personas o el haber intentado darse a la fuga. Y finalmente, como última disposición del capítulo, la norma objeto de acusación, según la cual para efectos legales se entiende como resolución judicial, la providencia que impone la pena de suspensión de licencia de conducción.

16. Esta descripción del capítulo en el cual se encuentra inserta la disposición acusada, permite establecer: i) que debe existir una prueba sobre la condición de embriaguez, la cual se convierte en una suerte de prueba pericial sustancial para acreditar la situación de facto que se evalúa; ii) que además de las sanciones penales, quien haya causado daños o se haya prestado a la fuga, recibirá pena accesoria de suspensión de licencia de conducción por un término fijo; iii) y que, conforme lo indique el instituto con competencia para determinar los grados de alcoholemia, cuando se incurra en una u otra situación, podrá imponerse también la sanción administrativa de suspensión de licencia de conducción, por períodos más o menos largos, teniendo como agravantes el haber causado o no daños, la reincidencia y el haberse dado a la fuga.

17. Tales conclusiones ponen de presente que aunque la suspensión de la licencia de conducción se puede decretar en la sentencia penal que condena por el daño causado sobre bienes jurídicos especialmente protegidos por el ordenamiento, como ocurre con la vida humana y los bienes (art. 151 de la ley 769 de 2002, en concordancia con los artículos 43 numeral 5º y 48 del Código penal), también dicha restricción puede ser impuesta por la autoridad de tránsito, al concluir el procedimiento sancionatorio administrativo, por un término que oscila, según el caso, entre dos y diez años (art. 152 de la ley 769 de 2002).

Es decir, que la suspensión de la licencia de conducción tiene dos modalidades: como sanción administrativa, cuando se impone por causa de infracciones de tránsito, y, como sanción penal en las hipótesis previstas en el Código Penal. Y esto significa que en aquellos casos en los cuales se imponga la sanción de suspensión de la licencia de conducción como pena, es decir, por conductas tipificadas como delito en el Código Penal (vgr. artículos 265, 109), la decisión es de naturaleza judicial, para distinguirla de las demás hipótesis en las cuales la sanción es de índole administrativa.

18. En plena concordancia con el análisis que precede, también resulta pertinente emplear la interpretación sistemática pero esta vez, sobre otro precepto de la ley 769 de 2002 que contempla las reglas generales sobre la sanción de suspensión o cancelación de la licencia de conducción. Se habla del art. 26, a cuyo tenor se lee:

ARTÍCULO 26. CAUSALES DE SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN. La licencia de conducción se suspenderá:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en imposibilidad transitoria física o mental para conducir, soportado en un certificado médico.
2. Por decisión judicial.
3. Por encontrarse en flagrante estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente.
4. Por reincidir en la violación de la misma norma de tránsito en un período no superior a un año. En este caso la suspensión de la licencia será por seis meses.
5. Por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva.

La licencia de conducción se cancelará:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito basada en la imposibilidad permanente física o mental para conducir, soportado en un certificado médico.
2. Por decisión judicial.
3. Por muerte del titular.
4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente.

PARÁGRAFO. La suspensión o cancelación de la licencia de conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción

por el período de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La suspensión de la licencia de conducción operará, sin perjuicio de la interposición de recursos en la actuación.

19. En este precepto nuevamente queda claro que son al menos dos las fuentes del derecho de las que puede provenir dicha sanción. Una, la decisión judicial y otra la de los actos de las autoridades de tránsito que por ciertas causales pueden disponerla.

Sobre el significado de “decisión judicial” del art. 26, la doctrina explica que “Se trata de las providencias de carácter judicial, es decir, de las sentencias debidamente ejecutoriadas, proferidas por un juez de la República”<sup>6</sup>. Sentencias de índole penal, conforme lo previsto en el Código penal, artículos 43, 48, 52, 109 y 120 por lo pronto<sup>7</sup> y también sentencias civiles, “como ocurriría en un proceso de interdicción por demencia”<sup>8</sup>.

Pero junto a esta decisión judicial, también se encuentran aquellas que adopta la autoridad de tránsito sobre un sujeto, por transitoria incapacidad médicamente acreditada, por encontrarse en flagrante estado de embriaguez o alucinación por drogas, por reincidir en la violación de normas de tránsito durante el mismo año y por prestar el servicio público de transporte en vehículo particular sin justificación. Es decir que existen actos emitidos por las autoridades de tránsito, distintos de las providencias judiciales, que pueden disponer, bajo el cumplimiento de los principios y mandatos del debido proceso administrativo, la sanción de suspensión de licencia de conducción.

20. Y finalmente, también desde la interpretación armónica con el ordenamiento jurídico en general, establecer que para efectos legales se entienda como resolución judicial la providencia que impone una pena de suspensión de licencia de conducción, no puede significar cosa distinta a lo que se ha dicho, pues así se desprende de lo establecido en el orden constitucional. Porque nadie puede ser juzgado sino ante juez o tribunal competente (artículo 29 constitucional y 6º del Código penal), lo cual supone que bajo ningún concepto a las autoridades administrativas les podrán ser atribuidas funciones jurisdiccionales relacionadas con la instrucción de sumarios ni el juzgamiento de delitos (artículo 116, inciso 3º Constitución Política y artículo 13 de la Ley estatutaria de administración de justicia).

Lo dicho sin descontar que tal interpretación resulta coherente con lo previsto en el propio Código Nacional de Policía donde se precisa que frente a la función punitiva del Estado, el servicio de policía sirve sólo como auxiliar técnico y de prevención del delito (artículo 5º), que ninguna autoridad de policía puede imponer medidas correctivas distintas de las previstas en el mismo código (art. 187), que los alcaldes o quienes hagan sus veces, podrán imponer la suspensión de licencias como sanción a la contravención de policía, basada en el incumplimiento de las condiciones para su ejercicio (art. 214). Competencias que representan la función de policía, que autorizan la aplicación de medidas correctivas, pero que bajo ningún concepto facultan a estas autoridades administrativas la aplicación de sanciones de carácter penal.

21. Por lo anterior, se debe concluir que lo que se construye en el art. 153 de la Ley 769 de 2002, es la reiteración de que sólo mediante resolución judicial, entendiéndose de naturaleza penal, se puede imponer como “pena” la suspensión de licencia de conducción.

### 2.1.3. La demanda es inepta

22. Los argumentos expuestos en el punto precedente permiten a la Corte concluir que la interpretación ofrecida por el demandante al art. 153 de la ley 769 de 2002 es errónea y subjetiva, no se funda en el texto legal sino en su forma peculiar de entender el precepto o en la manera en que lo pudieren haber aplicado y comprendido los operadores jurídicos de las normas de tránsito terrestre. Es decir que de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y las precisiones hechas por la jurisprudencia de esta corporación, no se ha cumplido con el requisito de certeza y en consecuencia, la Corte deberá declararse inhibida para emitir un fallo de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**R E S U E L V E**

ARTÍCULO ÚNICO: Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 153 de la Ley 769 de 2002, por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 C-504 de 1995, reiterada en sentencia C-1185 de 2008.

2 En igual sentido, sentencias C- 509 de 1996 y C-599 de 2000.

3 Vid. igualmente sentencia C-038 de 2006, C-1052 de 2001, C-362 de 2001, C-011 de 1991.

4 Por no aludir a su poca utilidad o carácter superfluo, que se destaca al observar, como en este apartado se confirma, que lo que explica para los efectos legales, no es nada distinto que la regla general según la cual, la suspensión de licencia es pena sólo cuando la impone una autoridad judicial.

5 Vid. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas. La argumentación en la justicia constitucional. Bogotá, Diké, Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p. 158.

6 Arango Ramírez, Natalia. Tratado jurídico sobre automotores y vías. Análisis del código nacional de tránsito. Bogotá, Diké, 2005, p. 195.

7 Idem, pp. 195-196.

8 Idem, p. 197.