

Sentencia T-687/04

AGENTE DE TRANSITO-No tiene facultad para retener licencia de conducción

AGENTE DE TRANSITO-Funciones de policía judicial

AGENTE DE TRANSITO-Facultad para retener licencia de conducción falsa

Ante la notoriedad de encontrarse ante un documento público falsificado, el agente de tránsito se encontraba facultado para retenerlo, y en cumplimiento de un deber legal, colocarlo a disposición de la autoridad penal competente.

AGENTE DE TRANSITO-No tiene facultad para retener cédula de ciudadanía a conductor

Estos funcionarios públicos carecen de competencia alguna para retenerle la cédula de ciudadanía a un conductor. De tal suerte que, en el presente caso, el servidor público no podía retener el mencionado documento, ni tampoco le era dable a la Secretaría de Tránsito de Medellín remitirlo a la Fiscalía General de la Nación.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Devolución cédula de ciudadanía cuando no existe sospecha de falsedad

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por devolución de licencia de conducción y cédula de ciudadanía al actor

Referencia: expediente T-867203

Acción de tutela instaurada por Norberto de Jesús Tabares Peláez contra la Secretaría de Tránsito de Medellín.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, veintidós (22) de julio de dos mil cuatro (2004)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra, en ejercicio de sus

competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado 16 Civil Municipal de Medellín, dentro de la acción de tutela instaurada por Norberto Tabares Peláez contra la Secretaría de Tránsito de Medellín.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

De manera confusa, relata el accionante que conducía un vehículo cuando un agente de tránsito lo detuvo y le exigió mostrarle la licencia de conducción y la cédula de ciudadanía. Posteriormente, se presentó un altercado entre ambos, y finalmente el funcionario le retuvo sus documentos. A partir de ese día no ha podido volver a trabajar, y asegura desconocer el motivo por el cual se le retuvo su cédula.

Solicita que la Secretaría de Tránsito de Medellín le devuelva sus documentos y alega como vulnerados sus derechos al trabajo, la igualdad, así como su derecho a elegir.

La entidad demandada, por su parte, argumenta que el accionante es deudor moroso por diversas infracciones de tránsito; que además, la cédula de ciudadanía núm. 6.782.596, junto con dos licencias de conducción que portaba el señor Tabares, fueron puestas a disposición de la Fiscalía General de la Nación, Oficina de Asignaciones, para que se investigará la comisión de un presunto delito debido al porte de varias licencias de conducción, “muy probablemente de manera irregular, toda vez, que de ese tipo de licencias solo se debe tener una y no varias”.

Adicionalmente explica que el accionante, por intermedio de apoderado judicial, le solicitó la devolución de sus documentos, retenidos el 23 de agosto de 2003, petición que fue respondida en el sentido de que los mismos habían sido remitidos, el paso 16 de septiembre, a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

2. Pruebas.

El peticionario no aportó prueba alguna a su solicitud de tutela. Por el contrario, la demandada remitió un estado de cuenta por infracciones de tránsito a cargo del accionante, un oficio remitido a la Fiscalía General de la Nación y una copia de una respuesta dada al apoderado del señor Tabares.

3. Sentencia objeto de revisión.

El Juzgado 16 Civil Municipal de Medellín, mediante sentencia del 22 de octubre de 2003, negó por improcedente la acción de tutela presentada por el señor Tabares.

Según el fallador, de conformidad con los hechos que aparecen probados en el expediente “no se advierte que se esté violentando ningún núcleo esencial de algún derecho fundamental, para que por conexidad se pueda (sic) proteger los prestacionales al trabajo o el electoral”.

De igual manera argumenta que la acción de tutela no es la vía judicial indicada para resolver “ese tipo de diferencias”, y que en últimas, la autoridad pública actuó en ejercicio de sus competencias.

Mediante auto del 6 de mayo de 2004, la Magistrada Ponente procedió a integrar debidamente el contradictorio, dado que la Fiscalía General de la Nación no había sido vinculada al mismo. De igual manera, se ordenó por Secretaría General oficiar a la Dirección Seccional de Fiscalías de Antioquia para que dentro de los tres días siguientes contados a partir de la notificación del auto, informara a qué Unidad de Fiscalía de Medellín habían sido remitidos los documentos del señor Norberto de Jesús Tabares Peláez.

En respuesta del 25 de mayo de 2004, la Unidad Tercera Seccional de Delitos contra la fe pública, el patrimonio económico y el orden económico y social – Fiscalía Setenta y Seis Delegada, informó que el 14 de mayo del presente año se ordenó abrir proceso penal contra el señor Norberto de Jesús Tabares Ruiz, como presunto responsable del delito de obtención de documento público falso. Que el día 18 de mayo se le entregó su cédula de ciudadanía núm. 6.782.596 y la licencia de conducción núm. 05631-0053077D, aclarando que en razón de la posible falsedad ideológica cometida se anexó a la investigación la licencia de conducción núm. 05631-0073835.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para revisar el fallo antes mencionado.

2. Problemas jurídicos planteados.

Corresponde en esta oportunidad a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

- a. ¿ Puede una autoridad de tránsito retener una licencia de conducción por el impago de unos comparendos, o por el contrario, tal comportamiento se considera una violación de determinados derechos fundamentales ?.
- b. ¿Se encuentra facultado un agente de tránsito para retener una licencia de conducción adulterada, falsificada o ajena ?.
- c. ¿ Resulta o no ajustada a la Constitución la conducta de un agente de tránsito que retiene una cédula de ciudadanía a un conductor?.
- d. ¿ Debe la Fiscalía General de la Nación devolver una cédula de ciudadanía sobre la cual no recae sospecha alguna de falsedad?.

3. La retención de la licencia de conducción por multas impagadas contraría la Constitución.

La Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín alega que el accionante es deudor moroso, aportando efectivamente la prueba del impago de multas que ascienden a \$ 1.287.300 pesos, y que por ende, el funcionario público sí podía retener la licencia de conducción. Este comportamiento de la autoridad pública es contrario a la Constitución, como pasa a explicarse.

La Corte en sentencia C-799 de 2003, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, declaró inexecutable la expresión “En todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30)

días de la imposición de la multa, ésta no ha sido debidamente cancelada” del artículo 140 de la Ley 769 de 2002, entre otras razones, por las siguientes razones:

“La proporcionalidad, ha hecho ver la Corte, es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales¹. Para determinar la proporcionalidad de una medida legislativa, el juez constitucional debe ponderar los intereses y valores constitucionales implicados en la norma, a fin de determinar si la relación que se da entre ellos es de equilibrio. Cuando se trata de medidas que pretenden realizar la fuerza coactiva del orden jurídico, como sucede en este caso, la ponderación debe hacerse entre los fines perseguidos por la norma represiva y el sacrificio de derechos que supone el conseguir tales fines por los medios escogidos por el legislador, examinado también si la medida adoptada resulta ser adecuada para los fines perseguidos y si la limitación de derechos que conlleva era necesaria dadas las circunstancias de hecho reguladas.

En el presente caso, la Corte encuentra que los intereses y valores implicados en el aparte normativo acusado son los ya aludidos fines generales que persigue el Código Nacional de Transporte Terrestre, cuales son la defensa de la seguridad y comodidad de los habitantes, la preservación del medio ambiente y la protección del uso común del espacio público, todos los cuales realizan los valores y principios constitucionales. Para conseguir estos propósitos el legislador acude en primer término a sancionar con multa la inobservancia de las normas de tránsito, y en segundo lugar a lograr el pago efectivo de tal multa mediante un mecanismo coactivo que consiste en la inmovilización del vehículo con el que se cometió la infracción, o la retención de la licencia de conducción del responsable de la misma, a elección de la autoridad que determina la imposición de una de estas medidas, la que debe, sin embargo preferir la segunda de ellas. Tanto la inmovilización vehicular como la retención de la licencia significan una limitación a la libertad de circulación. El demandante aduce que, en el caso de las personas que utilizan el vehículo y su conducción como herramientas de trabajo, sea en el servicio público de transporte o en otra actividad laboral, las aludidas medidas implican también la restricción del derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio.”

En este orden de ideas, la Sala de Revisión considera que no es atendible el argumento de la Secretaría de Tránsito de Medellín según el cual sus agentes están facultados para retener

las licencias de conducción de los conductores morosos por cuanto, se insiste, la medida que lo permitía fue declarada inexecutable por la Corte.

4. El agente de tránsito se encontraba facultado legalmente para retener una licencia de conducción adulterada, falsificada o ajena.

En el caso concreto, un conductor le enseñó a un agente de tránsito dos licencias de conducción. En una de ellas figuraba un número que no coincidía con aquel que aparecía en la cédula de ciudadanía de aquél. Siendo fácilmente presumible que se trataba de una falsificación, el mencionado servidor público, en cumplimiento de sus deberes legales, procedió a retenerla, colocándola a disposición de la Secretaría de Tránsito de Medellín, Entidad que procedió a remitirla a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia. La Sala considera que el comportamiento del agente de tránsito se ajustó a la normatividad vigente, como pasa a explicarse.

El literal C del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, consagra la imposición de una multa por presentar una licencia de conducción adulterada o ajena, en los siguientes términos:

“C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes, el conductor de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

Presentar licencia de conducción adulterada o ajena lo cual dará lugar a la inmovilización del vehículo.

Ahora bien, los agentes de tránsito no sólo cumplen, en virtud de la ley, funciones de policía judicial², sino que además, como cualquier persona, y en especial los servidores públicos, están ante el deber de denunciar ante las autoridades penales competentes, la ocurrencia de cualquier ilícito del cual tengan conocimiento. En efecto, el artículo 27 del Código Penal dispone lo siguiente:

“Deber de denunciar. Toda persona debe denunciar a la autoridad las conductas punibles de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.

El servidor público que por cualquier medio conozca de la comisión de una conducta punible que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia

para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento de la autoridad competente. (Subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, ante la notoriedad de encontrarse ante un documento público falsificado, el agente de tránsito se encontraba facultado para retenerlo, y en cumplimiento de un deber legal, colocarlo a disposición de la autoridad penal competente.

5. Los agentes de tránsito no pueden retener una cédula de ciudadanía a un conductor.

En diversos fallos, la Corte ha insistido en la importancia que reviste la cédula de ciudadanía en Colombia. Así, en sentencia C- 511 de 1999, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, esta Corporación consideró lo siguiente:

La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar

parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (C.P. arts. 40, 99, 103, 107, 241).

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la “mayoría de edad”, o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Ahora bien, un examen de las normas que regulan las competencias de los agentes de tránsito, en especial, la Ley 769 de 2002, se evidencia que estos funcionarios públicos carecen de competencia alguna para retenerle la cédula de ciudadanía a un conductor. De tal suerte que, en el presente caso, el servidor público no podía retener el mencionado documento, ni tampoco le era dable a la Secretaría de Tránsito de Medellín remitirlo a la Fiscalía General de la Nación.

6. La Fiscalía General de la Nación debe devolverle a su titular una cédula de ciudadanía sobre la cual no recae sospecha alguna de falsedad.

La Fiscalía General de la Nación debe devolver a su titular una cédula de ciudadanía sobre la cual no recaiga sospecha alguna de falsedad por cuanto el adelantamiento de un proceso penal, dentro de cuyas finalidades están la de investigar y sancionar a los responsables de la comisión de actos delictivos, que cesen los efectos creados por la comisión de los mismos, volver las cosas al estado anterior e indemnizar los perjuicios causados a las víctimas, no se compadece con el hecho de no entregarle a una persona, inmediatamente lo solicite, su documento de identificación, en la medida en que sobre el mismo no recaiga sospecha alguna de falsedad.

7. Caso concreto: hecho superado.

En el presente caso la Sala advierte que se está ante un hecho superado por cuanto la Unidad Tercera Seccional de Delitos contra la fe pública, el patrimonio económico y el orden económico y social – Fiscalía Setenta y Seis Delegada, informó que el 14 de mayo del presente año se ordenó abrir proceso penal contra el señor Norberto de Jesús Tabares Ruiz, como presunto responsable del delito de obtención de documento público falso y que el día 18 de mayo se le entregó su cédula de ciudadanía núm. 6.782.596 y la licencia de conducción núm. 05631-0053077D, aclarando que en razón de la posible falsedad ideológica cometida se anexó a la investigación la licencia de conducción núm. 05631-0073835. En otros términos, no existía duda alguna sobre la autenticidad de la cédula de ciudadanía del accionante, sino que la sospecha recaía sobre una de sus dos licencias de conducción.

Ahora bien, dado que el juez de tutela denegó equivocadamente el amparo solicitado, considerando que no se le había vulnerado derecho fundamental alguno al accionante, la Sala revocará tal decisión, y en su lugar declarará que se está ante un hecho superado, previniendo en todo caso a la Secretaría de Tránsito de Medellín para que en adelante sus agentes se abstengan de retener las cédulas de ciudadanía a los conductores, así como las licencias de conducción por el impago de multas. En ese sentido, se participa del criterio según el cual no se puede confirmar un fallo de tutela contrario a la Carta, expuesto por la Sala Tercera de Revisión de la Corporación de la siguiente manera³:

“4. Sobre la sustracción de materia.

“La Sala no comparte la argumentación hecha por el juez de instancia para denegar la tutela solicitada por la señora (...), y procederá a revocar el fallo objeto de revisión. No confirma el fallo porque la tutela ha debido ser concedida. No obstante, la Corte no se pronuncia de fondo, pues en el presente caso hay carencia de objeto por sustracción de materia, toda vez que el Instituto de Seguros Sociales ya expidió la autorización para la práctica de la cirugía requerida por la madre de la peticionaria (...). No existe al momento en que se produce este fallo, razón alguna para impartir una orden al ente accionado.

“ En estos casos, la técnica empleada es que la decisión de instancia es confirmada, pero por las razones expuestas por la Corte⁴. Pero confirmar un fallo contrario a la Carta no es lo procedente. Por eso, la técnica que se empleará en la parte resolutive será la de revocar y

declarar la carencia de objeto.”

III. DECISIÓN.

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

Primero. LEVANTAR los términos suspendidos dentro del trámite de la presente acción de tutela.

Segundo. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado 16 Civil Municipal de Medellín, por medio del cual se declaró improcedente la acción de tutela instaurada por el señor Norberto de Jesús Tabares Peláez contra la Secretaría de Tránsito de Medellín.

Tercero. DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado.

Cuarto. PREVENIR a la Secretaría de Tránsito de Medellín para que en adelante sus agentes se abstengan de retener las cédulas de ciudadanía a los conductores, así como las licencias de conducción por el impago de multas.

Quinto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-916 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-154 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-130 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería, etc.

2 Ver al respecto, sentencia C- 429 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 Sentencia T-271, de 9 de marzo de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiterada en la sentencia T- 818 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández

4 En relación con la existencia de sustracción de materia en fallos de tutela pueden consultarse las sentencias T-186 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara ,T-509 de 2000 M. P. Álvaro Tafur Galvis y T-957 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.