

**EL DEBIDO PROCESO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DENTRO DEL  
PROCESO DE APELACIÓN ANTE HECHO CONTRAVENCIONAL DE  
EMBRIAGUEZ**

**PRESENTADA POR:  
MARIO ANDRÉS PUENTES VALENCIA**

**DIRECTORES DE TESIS:  
DOCTOR. JAVIER GONZAGA VALENCIA HERNÁNDEZ  
DOCTORA. OLGA CAROLINA CÁRDENAS GÓMEZ**

**UNIVERSIDAD DE CALDAS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO  
MANIZALES**

**2020**

## RESUMEN

La conducción en estado de embriaguez alcohólica se ha regulado y desarrollado en el ordenamiento jurídico colombiano, con el propósito de salvar las vidas de los usuarios del tránsito y de prevenir los siniestros que a raíz de dicho estado se puedan originar. Sin embargo, en los procedimientos ejecutados por los servidores públicos con funciones de tránsito a través de los cuales se busca determinar ese estado sobre un conductor, al igual que, en el análisis interpretativo que realiza la autoridad pública posterior a la orden de comparendo que sanciona esta contravención, la sujeción a la Constitución Política y a las disposiciones jurídicas que están en la obligación de garantizar por su naturaleza pública puede verse ignorada. En Colombia toda actuación administrativa y judicial debe propender por la efectividad de los principios y derechos inherentes al individuo. Por ende, el principio de legalidad y el derecho fundamental al debido proceso deben ser reconocidos en este tipo de actuaciones, pese a que se trate de una conducta castigada severamente por la ley y bastante reprochada por la sociedad. No obstante, la inobservancia y transgresión del principio de legalidad y del derecho al debido proceso es reiterativa en el proceder de los servidores públicos, situación que queda demostrada en el análisis de casos reales presentados en el Departamento de Caldas donde se sancionó la conducción en estado de embriaguez.

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios primeramente por darme la oportunidad de desarrollar el presente trabajo, la gloria y la honra sean siempre para él. En segundo lugar, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a la Dra. Olga Carolina Cárdenas y al Dr. Javier Valencia como directores de tesis, por la comprensión brindada, por la paciencia a lo largo de este proceso y por la disciplina y exigencia que los caracterizó para hacer posible el contenido de este proyecto de investigación. Muchas gracias, aprendí bastante de ustedes.

En tercer lugar, mi gratificación con la Universidad de Caldas, por forjar disciplina a través de su cuerpo académico, con quien tuve el privilegio de compartir y aprender a lo largo de esta maestría, cualidad que me ayuda a crecer como persona y abogado.

Finalmente, a mi familia toda la complacencia de este trabajo por ser el apoyo y el aliciente que me acompañó durante todo este proceso. Para aquellos que la conforman, mis padres, mi esposa e hija y mis hermanos, todo mi amor y los frutos de mis éxitos académicos y profesionales.

¡Muchas gracias!

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	i
AGRADECIMIENTOS .....	ii
TABLA DE CONTENIDO.....	iii
LISTA DE ABREVIATURAS .....	v
LISTA DE TABLAS .....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	vii
INTRODUCCIÓN .....	8
<b>CAPÍTULO PRIMERO - LA EMBRIAGUEZ ALCOHÓLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO .....</b>	<b>17</b>
1.1. EVOLUCIÓN DE LA SANCIÓN POR CONDUCIR EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ.....	18
1.1.1. Aplicación de sanciones sin medir el grado de alcohol.....	21
1.1.2. Aplicación de sanciones según el grado de alcohol .....	22
1.1.3. Aplicación de sanciones sin medir el grado de alcohol en virtud de la negativa del examinado para realizar la prueba .....	25
1.1.4. Aplicación de sanciones según el grado de alcohol, pero legalizando todas las posibilidades.....	29
1.2. EVOLUCIÓN DE LOS MÉTODOS PARA ESTABLECER LA EMBRIAGUEZ.....	31
1.2.1. Métodos subjetivos .....	33
1.2.1.1. Soplo del examinado .....	34
1.2.1.2. Examen médico tipo beodez.....	35
1.2.2. Métodos objetivos.....	38
1.2.2.1. Exámenes clínicos.....	39
1.2.2.2. Alcohosensor.....	42
<b>CAPÍTULO SEGUNDO - EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL DEBIDO PROCESO, DOS PILARES QUE LIMITAN EL PODER DEL ESTADO .....</b>	<b>46</b>
2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	47
2.1.1. Núcleo esencial del principio de legalidad .....	49
2.1.2. Formas de desconocimiento del principio de legalidad.....	53
2.2. EL DEBIDO PROCESO .....	58
2.2.1. Núcleo esencial del debido proceso.....	59
2.2.2. Vulneración o formas de desconocimiento del debido proceso .....	63

CAPÍTULO TERCERO - SANCIÓN A LA CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ Y DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO .....	68
---	----

3.1. CASO UNO. CARENCIA DE FUNDAMENTOS FÁCTICOS AL IMPONER LA SANCIÓN .....	71
3.2. CASO DOS. EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES .....	80
3.3. CASO TRES. DESEQUILIBRIO PROBATORIO .....	86

CAPÍTULO CUARTO - MECANISMOS DE DEFENSA PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN EL PROCESO CONTRAVENCIONAL .....	<b>¡Error! Marcador no definido.4</b>
---	---------------------------------------

4.1. MECANISMOS ADMINISTRATIVOS .....	95
4.1.1. Recurso de reposición.....	95
4.1.2. Recurso de apelación.....	98
4.1.3. La revocatoria directa de acto administrativo.....	101
4.2. MECANISMOS JUDICIALES .....	104
4.2.1. La acción de tutela.....	105
4.2.2. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho.....	109

CONCLUSIONES .....	114
--------------------	-----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	<b>¡Error! Marcador no definido.7</b>
---------------------------------	---------------------------------------

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CNT	Código Nacional de Tránsito
CPACA	Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo
INMLCF	Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses
SIMIT	Sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Primera interpretación de sanción y resultados según el grado de alcohol .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Tabla 2. Interpretación de mediciones grado cero y primer grado .....	24
Tabla 3. Interpretación de medición .....	25
Tabla 4. Sanciones impartidas ante la negativa del examinado a realizar prueba de embriaguez.....	26
Tabla 5. Protocolo de guía para informe pericial.....	37
Tabla 6. Elementos del principio de legalidad según su contenido legal .....	53
Tabla 7. Formas de desconocimiento de los elementos del principio.....	54
Tabla 8. Elementos del debido proceso según su contenido normativo o alcance procesal.....	62
Tabla 9. Formas de desconocimiento de los elementos del debido proceso.....	63
Tabla 10. Aspectos relevantes de los eventos .....	71
Tabla 11. Sinopsis del evento uno .....	78
Tabla 12. Sumario del evento dos.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Tabla 13. Síntesis del evento tres.....	92
Tabla 14. Compendio del recurso de reposición.....	98
Tabla 15. Esquema del recurso de apelación .....	100
Tabla 16. Revocatoria directa de acto administrativo.....	103
Tabla 17. Acción de tutela .....	108
Tabla 18. Extractos destacados de la nulidad y restablecimiento del derecho .....	111

## LISTA DE FIGURAS Y GRÁFICAS

Figura 1. Dispositivo alcohosensor RVT IV .....	43
Gráfica 1. Línea de tiempo de las sanciones por conducir en estado de embriaguezFigura.....	20
Gráfica 2. Métodos y clases .....	32



## INTRODUCCIÓN

Para el hombre actual, la necesidad de un tiempo de descanso y esparcimiento frente a las múltiples actividades cotidianas es necesario y es, precisamente, en esos espacios donde puede consumir bebidas con ciertas cantidades de etanol. Desafortunadamente, por reducido que sea ese consumo, si la persona conduce un vehículo después de su ingesta, ella incurre en una infracción de tránsito a pesar de que la misma se haya realizado con muchas horas de antelación.

Jurisprudencialmente, el conducir ha sido catalogado como una acción de alto riesgo. La Corte Constitucional ha manifestado en Sentencia C-468 de 2011 que a raíz de los avances tecnológicos y producción de vehículos cada vez más potentes, el despliegue de esta acción puede causar afectaciones a la vida y la integridad de las personas usuarias de la vía y vehículos. En la actualidad, la conducción en estado de embriaguez es objeto de reproche social por las lesiones, muertes y daños materiales que origina. Esto debido, a la alteración de los sentidos del conductor, por el etanol en la sangre. Es debido a ello que, independiente de la jurisprudencia, el Código Nacional de tránsito y transporte en adelante CNT (Ley 769 de 2002) establece unos parámetros de responsabilidad por medio de reglas generales y educación en el tránsito, tendientes a que el comportamiento de los conductores no perjudique o ponga en riesgo a los demás.

El CNT en su artículo segundo implementa las definiciones y terminología con el fin de obtener una mejor interpretación normativa. La embriaguez es así definida como el estado de alteración transitoria de las condiciones físicas y mentales, causada por la intoxicación aguda que no permite a quien se encuentre en dicho estado realizar de forma adecuada actividades de riesgo. Con el paso del tiempo, se han creado y derogado algunas disposiciones normativas sobre este tema, debido al aumento en el número de personas sorprendidas conduciendo en estado de embriaguez. Algunos de estos casos fueron ampliamente difundidos por los medios de comunicación como ocurrió con el exsenador de la República Eduardo Carlos Merlano Morales, el universitario Fabio Salamanca y el expiloto de la aerolínea Avianca Santiago Mancera Mier.

A su vez, también define el comparendo, como la orden formal para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción. Partiendo de lo anterior, cuando se realiza una orden de comparendo por embriaguez alcohólica, el sancionado debe entender que la orden de comparendo lo faculta para comparecer ante la autoridad competente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la imposición del mismo, para manifestar ante el organismo de tránsito el inconformismo sobre la infracción y/o procedimiento y, por consiguiente, dar inicio al proceso de apelación ante inspección de tránsito que se asigne por reparto.

Generalmente en toda sociedad se han instituido normas que buscan reducir y sancionar la práctica de conducción en estado de alicoramiento, dado que el comportamiento humano es impredecible y más aún, tratándose de una actividad de alto riesgo como lo es la conducción. También, existen políticas formuladas al respecto, las cuales ejercen control y racionalidad sobre el conductor, dado que como lo indica Cramton (1969) por medio de estas se previenen muertes, lesiones y pérdidas innecesarias dando cumplimiento al logro de los fines sociales, fomentando el comportamiento socialmente útil y minimizando el comportamiento no deseado y antisocial.

Para sancionar la conducción en estado de embriaguez se debe tener como referencia el siguiente compendio normativo: Código Nacional de Tránsito y Transporte (ley 769 de 2002), la resolución 1183 de 2005, la resolución 3027 de 2010, la ley 1548 de 2012, la ley 1696 de 2013, la resolución 181 de 2015 y la resolución 1844 de 2015. Estas disposiciones normativas, además de promover algunos resultados efectivos en materia de prevención vial, como la reducción de casos de conducción en estado de embriaguez, han impuesto consecuencias desfavorables, incluso severas, para los conductores.

Un ejemplo claro de ello son las modificaciones incomprensibles que se han realizado sobre los diferentes grados que determinan la embriaguez; como ocurrió con el grado cero, el cual no era sancionable, pero con la expedición de la ley 1548 de 2012 pasa a ser incorporado dentro de los que sí lo son.

Cuando se presentan inconformismos sobre el procedimiento a través del cual se impone la sanción por conducción en estado de embriaguez, las autoridades encargadas de solventar estas acciones deben, dentro de sus obligaciones legales, interpretar los resultados que generan los grados de embriaguez. Igualmente, ellas tienen que garantizar, en los procedimientos objeto de desacuerdo, el respeto y sujeción a los preceptos legales establecidos, esto con el fin de garantizar en el proceso de apelación, la plena garantía del principio de legalidad como del derecho al debido proceso.

De manera que, las inspecciones de tránsito tienen la facultad de legal de interpretar estos resultados conforme al derecho, al igual, que el procedimiento motivo de apelación, tomando siempre como sustento la Constitución y las disposiciones normativas vigentes aplicables a esta clase de procedimientos. Entre ellas cabe mencionar, las resoluciones expedidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El marco normativo tiene como objetivo garantizar, tanto dentro del procedimiento de sanción por embriaguez, como el proceso de apelación, la sujeción integral sobre los parámetros legales aplicados para el caso, así como la protección de derechos como el debido proceso y el principio de legalidad.

El estudio de tres casos prácticos de apelación a la orden de comparendo por conducción en estado de embriaguez en el Departamento de Caldas permitió evidenciar, que las decisiones emitidas por la autoridad de tránsito fueron desfavorables para los contraventores pese a basarse en conductas abiertamente ilegales y contrarias al debido proceso. Las irregularidades que se evidenciaron fueron las siguientes: En el primer, caso se sancionó a una persona por conducir en estado de embriaguez, cuando solo fue observado por la unidad de tránsito bajándose de su vehículo apagado. En el segundo caso, se impuso la sanción a una persona, cuando quien conducía el vehículo era otra persona diferente. Esta sanción se realizó bajo la afirmación del policía que diligenció el reporte del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, quien sostuvo haber visto conducir el vehículo a la persona sancionada horas antes del accidente. En el tercer caso, se levantó orden de comparendo sobre una persona, con base en un registro filmico que jamás se aportó al proceso y cuya existencia real es puesta en duda.

Estas anomalías fueron demostradas durante el proceso de apelación. De hecho, ellas fueron puestas en evidencia durante la declaración rendida por los policías que impusieron la sanción. Sin embargo, las inspecciones concededoras del caso fallaron en contra de las personas sancionadas a pesar de que las anomalías fueron legalmente probadas. Además, las evidencias de estos tres casos reflejaron que, aunque las personas sancionadas ejercieron su derecho de defensa, a través de profesional en derecho, los principios constitucionales en materia procesal no se hicieron efectivos por parte de las inspecciones de tránsito.

En la exposición de los casos resulta fácil comprender, desde una perspectiva procesal, que los inspectores de tránsito encargados de conocer los casos de apelación en sus diferentes instancias no respetaron las obligaciones constitucionales y legales que rigen sus actuaciones. Por el contrario, ellos vulneraron las disposiciones legales que rigen esta clase de procedimientos ya que sus decisiones no se ajustaron a la legalidad ni a la interpretación correcta de las normas. Igualmente, los funcionarios no realizaron una correcta valoración del material probatorio ni un adecuado control de legalidad.

En este orden de ideas, las transgresiones detectadas por las autoridades de tránsito también se opusieron a los lineamientos técnicos expedidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal en sus diferentes resoluciones como: 1183 de 2005, 181 de 2015 y 1844 de 2015 Compendio normativo que se debe aplicar en los procedimientos operativos e interpretativos de las autoridades de tránsito, para garantizar el respeto por el principio de legalidad y el derecho al debido proceso. De manera que, ante el presente problema de pertinencia social, la pregunta que surge es ¿Dentro del procedimiento de imposición de una sanción por conducir en estado de embriaguez alcohólica y su respectivo recurso de apelación puede desconocerse el debido proceso y el principio de legalidad?

Como hipótesis de la investigación se considera que los policías y las inspecciones de tránsito en uso de sus facultades, como órganos encargados de conocer estos procesos, desconocen los requisitos legales, imponen a su arbitrio decisiones al margen de lo que legalmente se ha establecido, generando sobre el contraventor una posición de desventaja al momento de ejercer su derecho de defensa. De manera que, el desconocer e inaplicar los protocolos legales

en el procedimiento de embriaguez o tomar decisiones que no guardan correspondencia con la conducta sancionada en la ley o el material probatorio se entienden como una directa transgresión del principio de legalidad y del derecho al debido proceso.

Previo a la expedición de la Constitución Política de 1991, el Ministerio de Transporte mediante la ley 33 del 3 de febrero de 1.986 creó el primer Código Nacional de Tránsito y Transporte. Esta norma se apoyada en el Código de Policía que facultó al cuerpo de Policía de Carreteras para ejercer funciones, de vigilancia y cumplimiento de disposiciones alusivas al buen comportamiento en materia de tránsito dentro del territorio nacional. Esta norma, fue de escasa publicidad para los usuarios de la vía y en general para aquellas personas que ejercían la actividad de conducir.

Con la Constitución Política de 1991 se establecen las bases para un marco jurídico de corte garantista, propio de un Estado Social de Derecho, que permea todo el ámbito legislativo, incluyendo la legislación sustancial y procesal de tránsito. Estos preceptos trascienden y rompen esquemas habituales de épocas anteriores. Al respecto Restrepo (2007) asegura que “se trata de un cambio importante en el Estado colombiano, dado que cataloga a las personas sobre las estructuras y los órganos institucionales, otorgando una serie de herramientas propias para hacer valer sus derechos, por medio de mecanismos constitucionalmente reglamentados, pero principalmente dentro del preámbulo constitucional, ya que se asegura para el ciudadano, entre otros principios, el de la igualdad y efectividad de sus derechos y deberes” (p. 78).

La norma que actualmente regula el tema de la embriaguez reconoce como principios rectores de interpretación la calidad, la oportunidad y el cubrimiento de libertad de acceso y de educación, entre otros. Sumado a ello, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en virtud del proceso de modernización y como órgano científico del sistema judicial colombiano expidió diversas resoluciones que establecieron los protocolos para el desarrollo de los procedimientos, en materia de embriaguez teniendo en cuenta principios como la idoneidad del funcionario que opere el dispositivo alcohosensor y el

diligenciamiento de formatos, como una entrevista previa a la realización de la prueba con alcohosensor.

En síntesis, el primer Código Nacional de Tránsito y Transporte, no consagraba principios dentro de su estructura legal, solo describía la sanción y el valor pecuniario. Tampoco, ofrecía garantías en el procedimiento. Entendiéndose estas, como protocolos antes de realizar la prueba de embriaguez alcohólica o información al sancionado de cómo defenderse ante la imposición de una orden de comparendo.

Lo anterior, demuestra que paulatinamente la norma especial que regula la embriaguez alcohólica se ha ido estructurando, y su procedimiento cada vez se torna más eficaz, al disponer de la ayuda de instrumentos tecnológicos. No obstante, dentro del procedimiento de apelación en casos de embriaguez, cuando se tramitan ante las inspecciones de tránsito, por tratarse de una jurisdicción coactiva, se ha pasado de un estado de legalidad a ilegalidad, específicamente en la expedición fallos por fuera de los lineamientos jurídicos legalmente establecidos.

En Colombia, existen diversos tipos de leyes que regulan la conducción en estado de embriaguez, por lo general las personas que incurren en este comportamiento no pertenecen a determinados grupos poblacionales o de edad, diferente a como ocurre en Norteamérica donde los grupos cubiertos por estas mismas leyes son generalmente los menores de 21 años de edad (Killoran 2010). Incluso, como dato relevante estudios determinan que existe una variable demográfica proporcionada por el servicio médico, en donde el contenido legal de alcohol es superior en los hombres (Albalade 2008). También un estudio realizado en EE.UU., (basado en una encuesta nacional sobre el comportamiento de conducción bajo los efectos del alcohol entre adultos mayores de 16 años) informó que el 21% del público en edad de conducir reconoció haber conducido un vehículo dentro de las 2 horas siguientes al consumo de bebidas alcohólicas (Patterson 2005).

Visto lo anterior, no existen estudios que aporten a la presente investigación, o incluso que brinden un referente a partir del cual se pueda profundizar más en el tema, únicamente del rastreo realizado se encontró el estudio de Cordero Escorcía, (2014). Su investigación alude a las variaciones que pueden sufrir las pruebas de embriaguez con resultado positivo mediante equipo alcohosensor. Este estudio estableció que la prueba de alcoholemia no es garante acorde a los errores susceptibles de ser cometidos por los operadores, como también debido a otros factores, ya sean medicamentos como inhaladores tipo MDI, temperatura corporal u objetos con una reducida dosis de etanol u otra sustancia, de la cual su composición química puede también generar una marcación errónea de la prueba, ya que según un estudio realizado demuestra que el salbutamol (19.7%) etanol arroja valores positivos en los primeros 10 minutos tras su administración.

El estudio también demostró que transcurridos 10 minutos después de la administración del salbutamol, los resultados arrojan 0 mg/dl. De modo que los anteriores elementos generan incidencias en las sanciones administrativas que se imparten a cualquier persona que conduzca bajo estado de embriaguez. Finalmente, dicho estudio concluye que la Policía Nacional no es el personal idóneo para practicar este tipo de pruebas debido a su insuficiente experticia técnica, que el deber ser de la prueba consta en la manipulación ejercida por el personal de medicina legal y finalmente, que el Congreso de la República ha desconocido al expedir este tipo de sanciones, principios como el de proporcionalidad y jerarquía de las leyes al otorgar altas multas a los que contravienen esta ley.

Es claro que el alcohol afecta la capacidad de conducción, el grado de deterioro de esta acción está relacionada directamente con la cantidad consumida (Borkenstein 1964). En Norte América, la interacción entre el consumo de alcohol y la conducción es un contribuyente a la morbilidad y mortalidad entre las personas menores de 40 años pese a los múltiples intentos que buscan reducir la magnitud del problema (Douglass 1983). Sin embargo, existen otros elementos que durante el proceso de detección pueden arrojar resultados positivos sin ser necesariamente etanol.

Concluyendo, el tema a investigar no ha sido abordado, por autores, doctrina o jurisprudencia. No obstante, los casos prácticos provenientes del ejercicio del litigio y la legislación vigente en su desarrollo cronológico, permiten evidenciar la falta de coherencia en el sentido del fallo dentro del proceso de apelación de orden de comparendo por embriaguez, materializándose, una clara vulneración al principio de legalidad y al derecho del debido proceso.

Como objeto general, la presente investigación se pretende determinar, si dentro del procedimiento de imposición de una sanción por conducir en estado de embriaguez alcohólica y su respectivo recurso de apelación puede desconocerse el debido proceso y el principio de legalidad. Los resultados de esta investigación colocaron en evidencia las practicas inconstitucionales e ilegales en que incurrn los policías y las inspecciones de tránsito cuando imponen una sanción o tramitan los recursos de apelación, respectivamente. Por otro lado, los resultados también ayudaron a identificar los mecanismos de defensa existentes en los procesos contravencionales bajo la modalidad de embriaguez alcohólica. Esto debido a que, por tratarse de procedimientos administrativos diferentes a los judiciales conocidos, algunas personas ignoran términos, instancias y principalmente la normatividad que regula el tema. Sumado a lo anterior, la información contenida en el presente trabajo también puede interesar a los abogados, pues podrán garantizar una defensa más técnica, soportada en normas especiales que regulan el tema de la embriaguez, ofreciendo así, una mejor representación legal sobre sus defendidos.

Se debe tener presente que la normatividad encargada de regular la embriaguez ha evolucionado al igual que los protocolos y procedimientos para establecerla, los cuales cada día ofrecen a los examinados mayor seguridad y confiabilidad. Así mismo, con la implementación del actual Código Nacional de Tránsito, ley 769 de 2002, se presenta un cambio frente a las disposiciones anteriores que regulaban los asuntos de tránsito, caracterizadas por no tener unidad normativa clara. Este código, además de sancionar conductas, también otorga a los ciudadanos medios y garantías que les permiten acudir ante la respectiva autoridad, para interponer los recursos legales y ejercer sus derechos de defensa. Además, las autoridades de tránsito tienen, como representantes del Estado, el compromiso



permanente de cumplir la Constitución y las leyes en sus actuaciones administrativas, así como el principio de legalidad y el derecho del debido proceso.

En este orden, el principio de legalidad, conocido como aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, se aplica en todas las actuaciones relacionadas con el procedimiento que determina la embriaguez. En otros términos, desde que se levanta la orden de comparendo, hasta la notificación del fallo que pone fin a la apelación de dicha contravención, el funcionario debe someterse a la competencia y facultades legales. Este precepto de vital importancia en estas actuaciones administrativas, será desarrollado más a fondo en el capítulo segundo.

Con respecto al debido proceso, se entiende que es un derecho fundamental, de naturaleza procesal, que busca garantizar la justicia, la oportunidad y la efectividad probatoria entre otros alcances, sobre todas las personas y, en especial, sobre aquellas vinculadas en este tipo de contravención. En atención a esto, los servidores públicos como policías e inspectores de tránsito son llamados a pregonar este derecho fundamental, pues no debe olvidarse que un presunto contraventor por conducción en estado de embriaguez, continúa siendo una persona garante de derechos. Al igual que el principio de legalidad, el debido proceso será abordado detalladamente en el capítulo 2.

Esta investigación es de carácter inductivo puesto que se partió del análisis de casos concretos de embriaguez alcohólica obteniendo conclusiones generales sobre la legalidad y el respeto del debido proceso, en los trámites de apelación entablados ante las inspecciones de tránsito. De igual modo, la investigación es de carácter explicativa porque analizó las causas que explicaron la vulneración de dichos principios sobre los presuntos contraventores al Código Nacional de Tránsito.

Igualmente, esta investigación es un estudio de caso, ya que del análisis que se realizó sobre eventos particulares, se precisó diferentes circunstancias adoptadas de forma indebida por la administración en contra de las personas sancionadas bajo esta modalidad.

Así mismo, cualitativa, pues se basó en el estudio y análisis de la realidad actual frente a casos de embriaguez alcohólica, a través, de datos no cuantificables tomados de la observación de casos prácticos durante este procedimiento en la localidad el Departamento de Caldas que permiten comprender por qué se origina dicha vulneración de principios.

La recolección de los datos fue básicamente documental. Para ello, se utilizó diferentes textos. Normativos: Como las resoluciones 1183 de 2005, 3027 de 2010, 181 de 2015 y 1844 de 2015, las leyes 769 de 2002 y 1696 de 2013 y actos administrativos, resoluciones:

- 300-2014, con fecha 11 de septiembre de 2014, expedida por inspección de tránsito de la ciudad de Manizales.
- 11346509 del 24 de febrero de 2016 expedida por María Isabel Gómez Duque Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario del Municipio de Anserma, (Caldas).
- 087 del 9 de junio de 2017 expedida por inspección de tránsito de la ciudad de Manizales.

La normatividad antes relacionada fue implementada por su carácter especial, pues regula e interpreta la embriaguez alcohólica, desde un enfoque procedimental estandarizado, al igual, que por medio de métodos científicos confiables.

Para dar respuesta a la hipótesis del trabajo se plantean cuatro capítulos. El primero expondrá la evolución normativa en el ordenamiento jurídico colombiano que ha tenido la embriaguez alcohólica, al igual, que los diferentes métodos que la determinan. En el capítulo segundo se analizará la protección constitucional que se brinda a través del principio de legalidad y del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, al igual que, las vulneraciones o formas en que los anteriores preceptos se pueden desconocer por parte de las autoridades públicas. En el tercer capítulo se abordarán tres casos reales de sanciones por conducción en estado de embriaguez, que permitirán establecer la existencia de transgresiones sobre el principio de legalidad y el derecho al debido. Por último, en el capítulo cuarto se explicarán

los distintos mecanismos legales y judiciales que proceden durante y después del proceso contravencional. Así mismo, la efectividad de estos desde su contenido y práctica.

Este plan de trabajo parte de lo sustancial a lo procedimental, pues aborda los presupuestos constitucionales y legales que además de regular se encargan también de garantizar principios y derechos fundamentales y las diferentes actuaciones a través de casos reales, en donde los servidores públicos en mérito a su naturaleza deben obrar para preservarlos.

Como conclusión se puede afirmar que hay vulneración del principio de legalidad y del derecho al debido proceso, cuando en las actuaciones de los servidores públicos con funciones de tránsito practican la prueba que determina la embriaguez alcohólica fuera de los lineamientos establecidos legalmente. Del mismo modo, cuando las autoridades administrativas encargadas de interpretar la Constitución y ley aplicable a la contravención de embriaguez, lo hacen de forma inadecuada, contraria a los fines para los cuales fue creada.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **LA EMBRIAGUEZ ALCOHÓLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO**

Según el artículo 19 del CNT, el ciudadano que esté interesado en obtener una licencia de conducción deberá acreditar el cumplimiento de una serie de requisitos. Entre ellos se encuentra el certificado de aptitud en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística debidamente registrado y aprobar un examen teórico y práctico de conducción que cumpla con la reglamentación que expida el Ministerio de Tránsito y Transporte. Las exigencias anteriores, buscan educar y concientizar a los futuros conductores de los riesgos trascendentes que conlleva el conducir.

Ahora bien, si conducir implica someter a las personas y al conductor a las consecuencias de una actividad riesgosa, conducir en estado de embriaguez constituye un riesgo mayor debido a la pérdida de las capacidades de reacción de quien conduce en dicho estado. Es por ello, que las autoridades en materia de tránsito amparadas por la ley, destinan una cantidad importante de recursos humanos y técnicos, así como herramientas preventivas, con el fin de disuadir a las personas de conducir en estado de alicoramiento.

El conducir bajo los efectos del alcohol en Colombia, es una conducta reiterativa, que ha generado implementaciones sobre la sanción cada vez más severas a lo largo del tiempo por parte de las autoridades de tránsito. El objetivo de estos cambios es “garantizar” la vida de los demás usuarios del tránsito. Esta conducta puede generarse por la dependencia que se tiene al alcohol o por la presunta seguridad que tiene el conductor sobre su capacidad de reaccionar apropiadamente después de haberlo consumido.

Cuando un conductor conduce voluntariamente en estado de ebriedad, la Alcaldía de Manizales y el Ministerio de Tránsito y Transporte, a través de sus intervenciones en la sentencia C-633 de 2014, coinciden en que se debe sancionar dicho comportamiento a través de la contravención regulada en el CNT. La sanción busca desestimular dicha conducta y consecuentemente reducir las tasas de accidentalidad vial así como, disminuir el número de

muerdes y otras lesiones asociadas. La Policía Nacional también indicó en su participación dentro de la misma sentencia, que por medio de la fijación de reglas orientadas a sancionar a quienes conducen bajo los efectos del alcohol, se hace posible efectivizar la disminución de lesiones violentas y que los medios que acompañan esta sanción, como lo es la retención de la licencia de conducción, tienen como propósito proteger el derecho a la vida de los usuarios de la vía, incluidos los propios conductores.

El presente capítulo tiene como objetivo, describir y explicar además del desarrollo legal que ha tenido la embriaguez alcohólica en el ordenamiento jurídico colombiano, los procedimientos que se han venido adoptando para su determinación desde los inicios de la implementación de la sanción hasta la actualidad.

Inicialmente, se abordará la evolución que la sanción por conducir en estado de embriaguez ha tenido antes de la implementación de herramientas técnicas y grados de medición. Esto con el objeto, de identificar y diferenciar los cambios en la sanción; puesto que posteriormente, con la implementación de medios técnicos y la categorización de los grados de embriaguez, el procedimiento utilizado pasa de ser tradicional y poco garantista, a un método científico más expedito y confiable para el examinado, en donde su procedencia y análisis de resultados no depende directamente del arbitrio del servidor público.

En una segunda parte, se presentarán los métodos tradicionales empleados para determinar la embriaguez alcohólica en Colombia, antes y después de la implementación de herramientas técnicas que facilitan, en el proceso, la transparencia y objetividad de los resultados obtenidos.

## **1.1 EVOLUCIÓN DE LA SANCIÓN POR CONDUCIR EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ**

El CNT en su artículo segundo define la embriaguez como “el estado de alteración transitoria de las condiciones físicas y mentales, causada por intoxicación aguda que no permite una

adecuada realización de actividades de riesgo, que para el asunto abordado es la actividad de conducción”.

En cuanto al medio correctivo, la contravención por conducción en estado de embriaguez, abarca cuatro tipos de sanciones de aquellas contempladas en el artículo 122 del CNT, estas son: la amonestación, la retención preventiva de la licencia de conducción, la inmovilización del vehículo y la multa por conducción en estado de alicoramiento. Es importante indicar, que la integración de estas sanciones en este tipo de falta, obedece a la severidad y alcances que la misma produce para los usuarios del tránsito.

Estas sanciones por conducir en estado de embriaguez han perdurado a lo largo del tiempo, no obstante, su aplicación si ha variado. En efecto, a medida que los avances normativos han logrado establecer diferentes grados de embriaguez, la imposición de dichas sanciones se ha modificado de manera que las sanciones más leves han sido aplicadas a los grados más leves de embriaguez y las más gravosas a grados más altos de embriaguez. A modo de ejemplo, si una persona conduce un vehículo después de haber consumido una cerveza, la sanción que puede aplicársele en caso de ser requerido para determinar si conduce en estado de embriaguez, sería la suspensión de la licencia por un periodo máximo de un año considerando que no es reincidente en la falta.

Esto debido a que, muy seguramente, la prueba de alcoholemia arrojaría un resultado correspondiente a un grado cero. Adicional a esa sanción, también se ordenaría la inmovilización de vehículo por un día hábil, el cumplimiento de veinte horas de acciones comunitarias destinadas a la prevención de la conducta sancionada y el pago de una sanción pecuniaria equivalente a 90 salarios mínimos diarios legales vigentes.


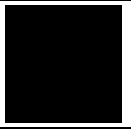


A diferencia de lo anterior, si el mismo conductor hubiese ingerido bebidas alcohólicas cuyo grado de alcohol es más elevado, por ejemplo el vodka o la ginebra, su grado de embriaguez oscilaría entre segundo o tercero, lo que conllevaría a una sanción más gravosa. Por ejemplo, en el caso de un tercer grado, el conductor sería sancionado con la suspensión de la licencia de conducción por diez años, inmovilización del vehículo durante diez días hábiles, el

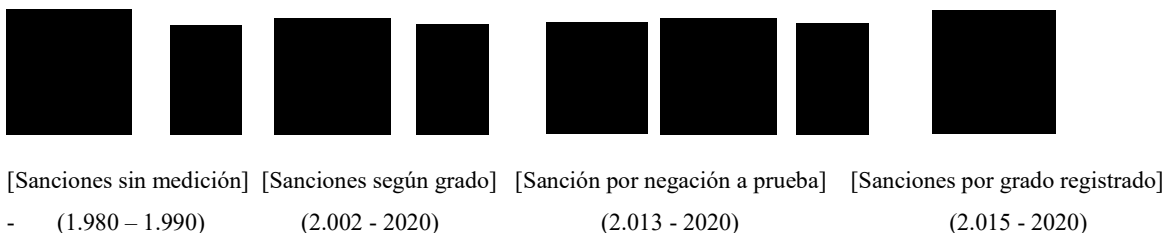
cumplimiento de cincuenta horas de acciones comunitarias destinadas a la prevención de la conducta sancionada y el pago de una multa de 720 salarios mínimos diarios legales vigentes.

De acuerdo con esto, a continuación se presentarán cuatro fases que permitirán entender la aplicación de las sanciones según el grado de embriaguez a través de las modificaciones legales que han sido realizadas para desincentivar la conducción en estado de embriaguez y, al mismo tiempo, evitar las consecuencias negativas ya mencionadas. Estas cuatro fases, dejan en evidencia la existencia de un fenómeno circular en el que intervienen algunas variantes sobre la forma en que se aplica la sanción según la forma de establecer el grado de alcohol (ver gráfico 1), es decir, que a pesar de las múltiples modificaciones realizadas sobre la embriaguez, el desarrollo de los métodos actuales para determinarla, guarda similitud con las prácticas tradicionales. En el entendido, que se conserva la limitación de derechos y garantías propias del individuo examinado, durante el desarrollo de la prueba y es el servidor público quien, en virtud a las facultades legales que le son atribuidas, determina la viabilidad del procedimiento.

Gráfica 1.

Línea de tiempo de las sanciones por conducción en estado de embriaguez.

<b>Ícono</b>	<b>Significado</b>
	Funcionario que realiza la prueba que determina la embriaguez
	Dispositivo de medición, (alcohosensor)
	Ciudadano que se niega a realizar prueba
	Tabla que contiene los resultados arrojados por dispositivo alcohosensor



Leyenda:

### 1.1.1 APLICACIÓN DE SANCIONES SIN MEDIR EL GRADO DE ALCOHOL

El Decreto ley 344 de 1970 prescribía que la sanción por conducir en estado de embriaguez era equivalente a multa de veinte salarios mínimos y suspensión de la licencia de conducción de seis meses a un año. La misma disposición establecía que para determinar el estado de embriaguez se utilizaría una prueba científica establecida por el INMLCF, la cual consistía en una prueba realizada por un médico en los puestos de control tipo beodez o, por medio de una muestra de sangre en los casos de lesiones u homicidios en accidentes de tránsito.

El cuerpo operativo encargado de sancionar la conducción en estado de embriaguez, carecía de estas pruebas científicas, pese a que contaba con el respaldo financiero del Ministerio de Transporte y de la Policía Nacional para realizarlas.

Adicionalmente, la sanción se imponía sin ponderación alguna, es decir que quien había consumido una cerveza o quien se encontraba en un grado de alicoramiento importante por el consumo de aguardiente, por ejemplo, recibían el mismo tipo de sanción. En otras palabras, la sanción impuesta al conductor no se ajustaba a un grado o medición, bastaba solamente la comprobación del estado de embriaguez debido a que para la época (1980 – 1990), no se había implementado una regulación procedimental que permitiera relacionar la cantidad de alcohol con un grado específico de alcoholemia.

En cuanto a la aplicación de la sanción, ella era aplicada directamente por la Policía de Carreteras según lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 33 de 1986 o CNT.



Esta fase inicial, puede calificarse como radical y desproporcionada. Si bien logra entenderse que lo que se sancionaba era conducir en estado de embriaguez, no existía ningún tipo de ponderación en la sanción según la cantidad de alcohol consumido o la clase. Esta forma de proceder permitiría concluir que la sanción buscaba principalmente desestimular este tipo de conducta por los efectos negativos que podía causar más que establecer una graduación susceptible de beneficiar al infractor.

Posteriormente, debido a las críticas que surgieron en torno a la aplicación de la misma sanción para todos los casos de conducción en estado de alicoramiento, se introdujeron en la legislación los grados de alcohol con la respectiva graduación de la sanción.

### 1.1.2 APLICACIÓN DE SANCIONES SEGÚN EL GRADO DE ALCOHOL

El artículo 109 del CNT, modificó el artículo 254 del Decreto – ley 1344 de 1970, dispuso que para determinar el estado de embriaguez, la autoridad de tránsito debía practicar según los criterios establecidos por el INMLCF. No obstante, solo fue hasta la expedición de la ley 769 de 2002, actual CNT, donde el INMLCF, partiendo de las disposiciones establecidas en el artículo 152 estableció los diferentes grados de alcoholemia que determinarían la sanción a imponer por conducir en estado de embriaguez.

El INMLCF expidió entonces la Resolución Nro. 000414 de 2002 por la cual se fijan parámetros científicos y técnicos relacionados con la prueba para determinar la embriaguez. Esta normativa, dispuso cuatro grados que definen la sanción a aplicar en cada caso según el grado de alcoholemia que presenta el conductor sorprendido en estado de embriaguez.

La tabla n°1 relaciona los rangos de resultados obtenidos a través de las pruebas realizadas por medio de dispositivo alcohosensor con el grado de alcoholemia y la sanción a imponer.

**TABLA Nro. 1. PRIMERA INTERPRETACIÓN DE SANCIÓN Y RESULTADOS  
SEGÚN EL GRADO DE ALCOHOL**

<b>RESULTADO</b>	<b>GRADO DE EMBRIAGUEZ</b>	<b>SANCIÓN</b>
Menores a 40 mg de etanol /100 ml de sangre	Grado Negativo	Suspensión de licencia entre 6 y 12 meses
Resultados entre 40 y 99 mg de etanol /100 ml de sangre	Primer Grado	Suspensión de licencia entre 1 y 3 años
Resultados entre 100 y 149 mg de etanol /100 ml de sangre	Segundo grado	Suspensión de licencia entre 3 y 5 años
Resultados mayores o iguales a 150 mg de etanol /100 ml de sangre	Tercer grado	Suspensión de licencia entre 5 y 10 años

De esta manera, se dio inicio a la aplicación de sanciones conforme al grado de alcoholemia. Sin embargo, este método ha sufrido una serie de modificaciones en cuanto a la interpretación de los resultados y la sanción a imponer.

La Resolución 181 de 2015 por la cual se adopta la guía para la medición indirecta de alcoholemia a través de aire espirado creó un listado de resultados compuesto por prueba y contraprueba para cada uno de los grados de embriaguez (ver tabla 2), es necesario aclarar, que no introdujo modificación alguna a los diferentes grados de alcoholemia ni a las sanciones previstas.

Según la Resolución, si los dos resultados de las pruebas realizadas se encontraban descritos en las tablas que ella contenía, se debía aplicar la sanción correspondiente al grado que ellas indicaran. Así mismo, si los resultados de ambas pruebas no se encontraban en el listado, la prueba se entendía como nula y no se establecía ninguna sanción por embriaguez debido a la ausencia de un parámetro para establecer el grado de alcohol.

**TABLA Nro. 2. INTERPRETACIÓN DE MEDICIONES GRADO CERO Y PRIMER GRADO (Fuente:**

[www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/69406/RESOLUCION+1844+2015+INMLCF.pdf](http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/69406/RESOLUCION+1844+2015+INMLCF.pdf)

**ANEXO 6**  
**MEDICIONES QUE CUMPLEN CRITERIO DE ACEPTACIÓN, CON SU CORRECCIÓN POR ERROR MÁXIMO PERMITIDO E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS**

A continuación se lista para cada grado establecido en la Ley 1096 de 2013 la pareja de datos válidos. Cualquier pareja de datos que no aparezca en este listado debe considerarse como no válida y por lo tanto carece de validez.

**GRADO CERO**

(20, 24); (21, 23); (21, 24); (21, 25); (22, 22); (22, 23); (22, 24); (22, 25); (22, 26); (23, 23); (23, 24); (23, 25); (23, 26); (23, 27); (24, 24); (24, 25); (24, 26); (24, 27); (25, 25); (25, 26); (25, 27); (26, 26); (26, 27); (26, 28); (26, 29); (26, 30); (27, 27); (27, 28); (27, 29); (27, 30); (27, 31); (28, 28); (28, 29); (28, 30); (28, 31); (28, 32); (29, 29); (29, 30); (29, 31); (29, 32); (30, 30); (30, 31); (30, 32); (31, 31); (31, 32); (31, 33); (31, 34); (31, 35); (32, 32); (32, 33); (32, 34); (32, 35); (32, 36); (33, 33); (33, 34); (33, 35); (33, 36); (33, 37); (34, 34); (34, 35); (34, 36); (34, 37); (35, 35); (35, 36); (35, 37); (35, 38); (35, 39); (36, 36); (36, 37); (36, 38); (36, 39); (36, 40); (37, 37); (37, 38); (37, 39); (37, 40); (38, 38); (38, 39); (38, 40); (38, 41); (38, 42); (39, 39); (39, 40); (39, 41); (39, 42); (40, 40); (40, 41); (40, 42); (41, 41); (41, 42); (41, 43); (41, 44); (41, 45); (42, 42); (42, 43); (42, 44); (43, 43)

**PRIMER GRADO**

(42, 42); (42, 44); (43, 43); (43, 45); (43, 46); (43, 47); (44, 44); (44, 45); (44, 46); (44, 47); (44, 48); (45, 45); (45, 46); (45, 47); (45, 48); (45, 49); (46, 46); (46, 47); (46, 48); (46, 49); (46, 50); (47, 47); (47, 48); (47, 49); (47, 50); (47, 51); (48, 48); (48, 49); (48, 50); (48, 51); (48, 52); (49, 49); (49, 50); (49, 51); (49, 52); (49, 53); (50, 50); (50, 51); (50, 52); (50, 53); (50, 54); (50, 55); (51, 51); (51, 52); (51, 53); (51, 54); (51, 55); (51, 56); (52, 52); (52, 53); (52, 54); (52, 55); (52, 56); (52, 57); (53, 53); (53, 54); (53, 55); (53, 56); (53, 57); (53, 58); (54, 54); (54, 55); (54, 56); (54, 57); (54, 58); (54, 59); (55, 55); (55, 56); (55, 57); (55, 58); (55, 59); (55, 60); (56, 56); (56, 57); (56, 58); (56, 59); (56, 60); (56, 61); (57, 57); (57, 58); (57, 59); (57, 60); (57, 61)

Para comprender la forma como se aplicaba este listado, se propone el ejemplo siguiente: un usuario de la vía, es solicitado en un puesto de control instaurado por la Policía de Tránsito y Transporte. En desarrollo del procedimiento que regula la embriaguez se le realiza una primera prueba de embriaguez por medio de dispositivo alcohosensor, la cual arroja un resultado de 0.42 mg de etanol / 100 ml de sangre. Diez, minutos después de la primera prueba, se realiza la contraprueba, es decir, otra prueba adicional, la cual da como resultado 0.45 mg de etanol / 100 ml de sangre, ambos resultados corresponden al grado de alcoholemia uno.

La tabla n° 3 ilustra la forma adecuada en que se ubican los dos resultados dentro del listado, permitiendo identificar el grado de embriaguez aplicable.

**TABLA Nro. 3. INTERPRETACIÓN DE MEDICIÓN** (Fuente propia)

<b>TEST</b>	<b>Prueba /Test</b>	<b>Contraprueba</b>	<b>Listado</b>
<b>RESULTADO</b>	0.42	0.45	42,45

Esta etapa se puede catalogar como un avance determinante en del proceso que define el grado de embriaguez. En efecto, no solo se contaba con un método para hacerlo sino que también permitió graduar la sanción según el grado de alcohol en la sangre. Este avance generó un parte de confianza para las autoridades de tránsito y para los conductores. Para los primeros porque les proporcionó un método objetivo y expedito para determinar el grado de embriaguez y la sanción a aplicar. Desde la perspectiva de los conductores examinados, esta modificación les garantizó una mayor transparencia en el procedimiento y un grado de confianza más alto en la práctica de la prueba y la interpretación de los resultados.

Es necesario precisar, que desde comienzos del año 2015 el conductor en estado de embriaguez fue sancionado con fundamento en los listados creados en la Resolución 181 de 2015. No obstante, desde el año 2013 con la expedición de la Ley 1696 se establece que para determinar la embriaguez era posible aplicar sanciones sin necesidad de practicar ninguna prueba, siempre y cuando se presentaban ciertas circunstancias que serán explicadas a continuación.

### 1.1.3 APLICACIÓN DE SANCIONES SIN MEDIR EL GRADO DE ALCOHOL EN VIRTUD DE LA NEGATIVA DEL EXAMINADO PARA REALIZAR LA PRUEBA

La ley 1696 de 2013 introdujo cambios considerativos tanto en la sanción pecuniaria de tipo administrativa, como en la sanción a imponer según los diferentes grados de alcoholemia establecidos. Estos cambios desconocen el derecho a la libertad y la autonomía del sujeto requerido. En efecto, el procedimiento adoptado por la ley sanciona al conductor ante la negativa de no acceder a las instrucciones del funcionario público. Los cambios propuestos por la ley también atentan contra el derecho de toda persona a no auto incriminarse, ya que,

se torna contrario a los alcances del derecho de defensa, el forzar al ser humano para que reconozca algo que le acarreará consecuencias perjudiciales (Ramírez, 2010).

Este nuevo método para determinar la embriaguez, se apart  del método tradicional que se venía desarrollando, al establecer como circunstancia de agravación de la sanción, la negativa del conductor a realizar la prueba después de ser requerido por la autoridad de tránsito. Ciertamente, en este caso, el conductor se encuentra frente a una coerción indirecta, debido a que, la negativa de este al ser requerido permitía a la autoridad de tránsito, sin tener en cuenta el motivo de la negativa, a imponer las sanciones mencionadas en la tabla n 4 sin excepción alguna, en los casos en que el conductor sancionado por embriaguez lo sea por primera vez.

**TABLA Nro. 4. SANCIONES IMPARTIDAS ANTE LA NEGATIVA DEL EXAMINADO A REALIZAR PRUEBA DE EMBRIAGUEZ**

(Fuente: [www.runt.com.co/sites/default/files/normas/LEY%201696%20DEL%2019%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202013.pdf](http://www.runt.com.co/sites/default/files/normas/LEY%201696%20DEL%2019%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202013.pdf) propia)

GRADOS	RANGOS	SANCIÓN
CERO	Entre 20 y 39 mg de etanol/ 100 ml de sangre	Suspensión de la licencia por 1 año, multa de 90 salarios mínimos diarios legales vigentes, realización de acciones comunitarias durante 20 horas e inmovilización del vehículo por 1 día hábil
PRIMER GRADO	Entre 40 y 99 mg de etanol/ 100 ml de sangre	Suspensión de la licencia por 3 años, multa de 180 salarios mínimos diarios legales vigentes, realización de acciones comunitarias durante 30 horas de inmovilización del vehículo por 3 días hábiles

SEGUNDO GRADO	Entre 100 y 149 mg de etanol/ 100 ml de sangre	Suspensión de la licencia por 5 años, multa de 360 salarios mínimos diarios legales vigentes, realización de acciones comunitarias durante 40 horas de inmovilización del vehículo por 6 días hábiles
TERCER GRADO	Desde 150 mg de etanol/ 100 ml de sangre en adelante	Suspensión de la licencia por 10 años, multa de 720 salarios mínimos diarios legales vigentes, realización de acciones comunitarias durante 50 horas de inmovilización del vehículo por 10 días hábiles

A modo de ejemplo: Un conductor fue requerido por una autoridad de tránsito sobre una vía nacional. Ante una sospecha del funcionario, se le solicitó realizar la prueba de embriaguez. No obstante, el ciudadano se negó porque consideró que el procedimiento seguido por el servidor público no cumplió con todos los protocolos legales, de seguridad, de idoneidad, respeto y confiabilidad, por ejemplo, consideró que el funcionario se extralimitó en sus funciones, el procedimiento pareció sospechoso, el funcionario dejó en evidencia su falta de pericia para realizar la prueba, entre otras circunstancias. De manera que, frente a esas causalidades el conductor, haciendo uso de sus derechos fundamentales como lo es la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, se negó a realizar la prueba.

La conducta del conductor, se ajusta a lo explicado por Velásquez (2004) cuando argumenta que el derecho al libre desarrollo de la personalidad es un derecho relacional, de donde debe tenerse en cuenta si las conductas se limitan a la propia órbita del titular del derecho, es decir, si con la negación a realizar la prueba solicitada por la autoridad de tránsito, el conductor estaría autolimitándose en la aplicación de sus derechos inherentes que ameritan ser respetados y más aún, frente a dudas que permean la actuación del funcionario público.

Este método que sanciona la embriaguez, al disponer como facultad del servidor público, el poder de imponer una sanción al conductor que se haya rehusado a la práctica de la prueba, descarta cualquier alternativa o posibilidad para el examinado, de declinar su decisión de acceder a la prueba.

Esto se debe, a que la norma, (parágrafo 3° del artículo 5) no se contempla excepción alguna que justifique la negativa del examinado. Por consiguiente, la negación siempre se entenderá como embriaguez. Como lo indica Gusfield (2014) al concluir que las partes intervinientes en este proceso, (Policía, infractores jueces, bogados, académicos y funcionarios) responden a la idea que el conducir alcoholizado excluye terminantemente cualquier otra conceptualización o solución alternativa posible.

En resumen, para aplicar este método deben concurrir los presupuestos siguientes: (i) el requerimiento por parte de la autoridad de tránsito para realizar la prueba de alcoholemia con alcohosensor o clínica de alcoholemia y (ii) la negativa del conductor a pesar que se hayan ofrecido las garantías para tomar la decisión, por ejemplo, información clara y precisa respecto a la naturaleza y objeto de la prueba (Ministerio de Transporte, 2020).

En esta fase se evidencia un retroceso en la determinación del estado de embriaguez, la aplicación de la sanción y la protección de los derechos fundamentales de la persona a quien se aplica la sanción. En efecto, no se puede interpretar en la aplicación de una disposición legal, que la negativa a acceder a un procedimiento deba traducirse directamente en la imposición de una sanción y, peor aún, en la más gravosa.

Esta fase refleja entonces, la existencia de mayores atribuciones por parte de la autoridad de tránsito y una limitación importante a los derechos fundamentales del examinado, como lo es el libre desarrollo de la personalidad.

Adicional a esta ley, surgió la Resolución 1844 de 2015 expedida por el INMLCF, a través de la cual se modificó la resolución 181 de 2015 la cual registraba los posibles resultados obtenidos con el dispositivo alcohosensor, que determinaban embriaguez en sus diferentes grados. Esta nueva resolución que se encuentra vigente hasta la fecha, se caracteriza por el cambio rotundo de los listados establecidos en la resolución 181, con el fin de legalizar aquellos ensayos o resultados que no se categorizaban en los listados.

#### 1.1.4 APLICACIÓN DE SANCIONES SEGÚN EL GRADO DE ALCOHOL, PERO LEGALIZANDO TODAS LAS POSIBILIDADES

En el año 2015, la resolución 181, fue derogada por la resolución 1844 del mismo año. Esta nueva resolución, expedida por el INMLCF, adoptó una nueva guía para la medición indirecta de la alcoholemia a través de aire espirado, pero su principal novedad radica en que las nuevas mediciones cumplen con el criterio de aceptación sobre cada grado. En otras palabras, adiciona para cada grado de embriaguez nuevos resultados (ver tabla 4) y modifica la forma en que ellos deben ser interpretados (ver tabla 3). Varía entonces, el orden de lectura de los resultados, es decir, que los resultados ya no se sujetan al orden de interpretación prueba y contraprueba, sino que, se puede leer de forma inversa (contraprueba y prueba).

Tal y como se mencionó anteriormente, cuando un resultado (prueba y contraprueba) no estaba en los listados de la resolución 181 de 2015, se consideraba como no válido, dando lugar a que no se sancionara al conductor. En efecto, si los resultados obtenidos no se encontraban registrados en la relación de pruebas establecidas en la citada resolución, el funcionario de tránsito no podía concluir que el conductor se encontraba en estado de embriaguez.

Con esta nueva modificación se incorporaron múltiples resultados que redujeron en un 80% la posibilidad de interpretación de pruebas no válidas dentro del proceso que determina la embriaguez alcohólica.

Adicional a la anterior modificación, también se establece que las parejas de datos son independientes del orden en que aparecen en el listado, es decir, que la pareja 20 y 24 es igual a la pareja 24 y 20. Esta modificación da validez a pruebas con un amplio margen de diferencia frente a la disposición derogada.

Actualmente, la resolución 1844 de 2015 se encuentra vigente y debido a que, en general, las pruebas que determinan la embriaguez se realizan por medio del dispositivo alcohosensor, estas se sujetan a los parámetros que establece la citada resolución. Esto proporciona al funcionario de tránsito un mapa de procedimientos que apoyado en criterios técnicos y científicos hace de la prueba de embriaguez un trámite más expedito y eficiente.



Vale precisar, que esta disposición normativa solo regula aspectos relacionados con la interpretación de resultados entre otros. En cuanto a la sanción, es aplicable lo dispuesto en la ley 1696 de 2013, (ver tabla 4).

Esta fase, dentro del proceso para determinar la embriaguez y sancionarla, se puede calificar una vez más como un retroceso; toda vez, que genera dudas acerca de los motivos por los cuales se decidió cambiar los resultados establecidos en la resolución anterior. Lo mismo ocurrió con los cambios realizados a la interpretación de los resultados dado que se eliminaron aquellas posibilidades que en materia de interpretación que favorecían a los examinados, sin una razón justificable.

Las sanciones por conducción en estado de embriaguez dentro del marco normativo colombiano han variado de forma exponencial ya que al comparar los procesos iniciales, frente a los actuales, se logra evidenciar la existencia de métodos más objetivos y confiables para determinar la embriaguez, lo que permite brindar una mejor información al sobre la prueba que se va a realizar.

No obstante, esta transformación viene acompañada de limitaciones para el conductor que se somete al procedimiento para determinar la embriaguez. Efectivamente, las últimas reformas legales, como lo son la ley 1696 de 2013 y la resolución 1844 de 2015 atentan contra la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad del conductor requerido porque limitan su capacidad de decisión, de elección, al obligarlo a someterse a un procedimiento preestablecido, sobre el cual no puede decidir u objetar lo que, sin duda, vulnera estos derechos dentro del marco del Estado Social de Derecho. Ahora bien, hay que mencionar que si bien existen diversos objetivos que buscan lograrse a través del desestimulo de la conducción en estado de embriaguez mediante la aplicación de sanciones severas, ello no justifica, que se desconozca el mínimo de garantías que ostenta el conductor dentro del procedimiento.

Después de presentar la evolución de las sanciones por conducir en estado de embriaguez se analizará la importancia de los diferentes métodos empleados por la autoridad de tránsito

para determinar el estado de embriaguez. Se busca entonces, explicar el funcionamiento de los diferentes métodos que han sido empleados para determinar el grado de embriaguez hasta la adaptación del dispositivo alcohosensor, instrumento implementado en la actualidad por todos los funcionarios de tránsito.

## 1.2 EVOLUCIÓN DE LOS MÉTODOS PARA ESTABLECER LA EMBRIAGUEZ

Para determinar el grado de embriaguez y su sanción, se hace necesario disponer de un procedimiento científico, idóneo e infalible. Esto debido a que, si el procedimiento carece de las anteriores cualidades, la sanción impuesta se impone subjetivamente y ello desconoce el derecho al debido proceso y el principio de legalidad que se presentarán en el capítulo 2.

Ahora bien, los métodos que determinan la embriaguez se desarrollan tanto en los operativos o, mejor denominados, puestos de control que establecen las autoridades de tránsito en las diferentes vías, al igual que en los centros hospitalarios por lo general aledaños a los puestos de control y también, dependiendo del lugar en el que se haya presentado accidente de tránsito bien sea en modalidad de lesiones u homicidio. Esto debido a que, frente a un accidente de tránsito bajo estas dos modalidades, se requiere la realización de prueba de embriaguez por parte de la autoridad de tránsito hacia el conductor y víctima implicados, so pena de considerarse como falta disciplinaria grave para el funcionario que no dé cumplimiento a esta disposición, artículo 149 CNT.

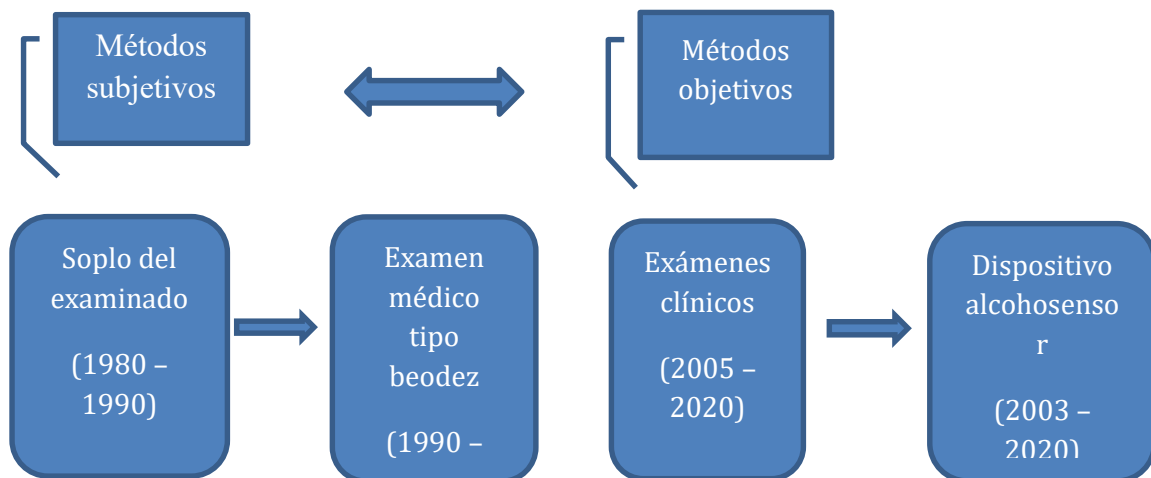
En cuanto al desarrollo de los métodos, es indispensable la interacción del presunto infractor con el funcionario que practica las pruebas. Esto con el fin, de cumplir los requisitos que demanda el procedimiento en efectos de notificación, como lo son: información personal necesaria, como nombre completo del examinado, cédula de ciudadanía, también la dirección de residencia y teléfono.

Existen varios métodos, los cuales se han implementado por el INMLCF como órgano de apoyo a través de la expedición de sus diferentes guías, que regulan los procedimientos para determinar la embriaguez aguda.

Partiendo de la forma en que estos métodos se desarrollan; al igual que la manera en se obtiene y analiza el resultado, los procedimientos que determinan la embriaguez bajo la óptica operacional, es decir, a partir de quien ejecuta el método sobre el examinado, podrían para el presente trabajo clasificarse para una mejor comprensión, como subjetivos y objetivos (ver gráfica 2). Cada uno de ellos, posee ventajas y desventajas, de las cuales algunas han sido registradas según entrevista realizada a ex miembro de la Policía Nacional de Colombia, quien laboró en la especialidad denominada anteriormente Policía de Carreteras, con jurisdicción en el Departamento de Caldas en el periodo comprendido entre 1980 a 2000, exfuncionario, que compartió desde su experiencia en la Institución aspectos de relevancia en el procedimiento de embriaguez.

Gráfica 2

Métodos y clases.



La aplicación de estos métodos no ha sido sucesiva, debido a que en ocasiones se desarrollan varias pruebas al mismo tiempo, o también, dependiendo la locación y recursos de algunos Municipios que cuentan con convenios interadministrativos suscritos con la Policía Nacional (especialidad tránsito y transporte), se utiliza solo un método, como lo es el examen tipo beodez.

### 1.2.1 MÉTODOS SUBJETIVOS

En los métodos subjetivos y objetivos, las pruebas son aplicadas por personas capacitadas en el área de embriaguez, también en aspectos básicos del tránsito, como ocurre con los profesionales de la salud, cuando conocen el caso. Sin embargo, a pesar que ambos métodos se asimilan, en el sentido que son desarrollados por personas idóneas en la materia, conservan una diferencia, y es la forma de interpretación de los resultados, pues en los métodos subjetivos, los servidores públicos tienen la potestad de dictaminar o no, la alcoholemia sobre el conductor examinado, diferente como ocurre en los métodos objetivos.

La forma en que se diagnóstica la embriaguez a través de los métodos subjetivos, obedece a la práctica de acciones, movimientos corporales y reacciones involuntarias del organismo del examinado que se generan ante un estímulo. Estas conductas, sirven como criterio para el funcionario, al momento de definir si procede o no, la sanción por conducción en estado de embriaguez.

En este tipo de metodología, es improbable para el funcionario de tránsito determinar la alcoholemia por medio de grados de embriaguez. Toda vez, que el uso de herramientas técnicas no era tan común como lo son en la actualidad. Otra característica propia de este método, es la subjetividad del servidor público al momento de establecer la existencia o no de embriaguez, pues como se mencionó con anterioridad, este tiene la potestad de definirla, careciendo cualquier tipo de objetividad en el procedimiento, lo que conlleva a posibles abusos de autoridad o extralimitación de funciones.

Aunado a lo anterior, frente a los métodos subjetivos carecen las posibilidades de defensa; esto debido a la discrecionalidad que tiene el servidor público al momento de establecer el resultado. Además, el examinado durante el procedimiento se somete a las instrucciones que se le impartan, exceptuándose cualquier oposición que pruebe que no se encuentra en estado de embriaguez. Por ende, estas prácticas tienen una incidencia desfavorable para el conductor analizado, ya que le impide el libre ejercicio del derecho de defensa.

Por último, dentro del método subjetivo, existen dos formas de determinar la embriaguez, por medio del soplo del examinado y a través del examen médico tipo beodez.

#### 1.2.1.1 SOPLO DEL EXAMINADO

Este tipo de procedimiento empleado para determinar rastros de alcohol en los conductores, consiste en que, una vez abordado el conductor por la autoridad de tránsito frente a posibles indicios de embriaguez, debe soplar sobre la palma de la mano del funcionario. Una vez lo haga, el operador de tránsito deberá por medio de su olfacción diagnosticar si hay o no embriaguez. Suponiendo que exista, se procede con la respectiva orden de comparendo e inmovilización del vehículo. En caso contrario, es decir, si según el criterio del funcionario el examinado no se encuentra en estado de embriaguez, él podía continuar con su desplazamiento.

Este procedimiento, era practicado por las unidades de la Policía de Carreteras durante sus operativos en las vías nacionales del país y fue utilizado hasta finales de los años noventa. Posteriormente, las pruebas para determinan la embriaguez se continuarían realizando con el apoyo del cuerpo médico de las unidades hospitalarias más cercanas a los puestos de control implementados por las unidades de carreteras, en cumplimiento a lo dispuesto en CNT de 1970.

Una de las ventajas que podrían atribuirse a este método, es la labor preventiva que desarrollaron las autoridades de tránsito, pese a no contar con medios más tecnificados que permitieran establecer la embriaguez. En efecto, la posibilidad de realizar pruebas de alcoholemia en los puestos de control contribuyó a garantizar la seguridad de los demás usuarios de las vías, al igual que la de los mismos conductores, ya que se buscaba reducir la accidentabilidad y mortalidad en las vías del país.

Sin embargo, este método también ofrece desventajas. Entre ellas puede mencionarse que si bien se trataba de una facultad que tenía la autoridad de tránsito, no existían garantías para corroborar la decisión tomada por el funcionario de tránsito. En otras palabras, el examinado

no tenía las herramientas suficientes para asegurar que la decisión adoptada por la autoridad fuera legítima y objetiva.

Además de lo anterior, también se puede considerar que el aliento alcohólico que identificaba el policial cuando el examinado soplabá, no siempre era sinónimo de estado de embriaguez, toda vez que, el organismo y el metabolismo de cada persona es diferente frente a la embriaguez (Fierro, 2009). Esta desventaja toma más fundamento tras analizar los mecanismos modernos que determinan la embriaguez, ya que, por métodos mucho más precisos y reproducibles en materia de medición, se ha logrado catalogar grados diferentes una vez el examinado se somete a la práctica de la prueba. Evidenciando así, que tanto la cantidad de alcohol ingerido como las variaciones del metabolismo pueden inferir en el grado de embriaguez que se le puede dictaminar a una persona.

Por último, debe indicarse que, según entrevista realizada a exfuncionario de la Policía Nacional de Colombia, quien laboró en la especialidad de Policía de Carreteras, en jurisdicción del Departamento de Caldas, este método operó desde los años de 1970 hasta 1990, año en el cual se implementó como técnica para determinar la embriaguez el examen médico.

#### 1.2.1.2 EXAMEN MÉDICO TIPO BEODEZ

Este tipo de procedimiento para determinar el estado de embriaguez fue utilizado para judicializar, (identificar y vincular a proceso penal de lesiones u homicidio en accidente de tránsito) a los conductores que en estado de embriaguez habían causado lesiones u homicidios culposos en hechos de tránsito. También se empleó para sancionar contravencionalmente a aquellos conductores que fueron sorprendidos en este estado. Este método ha sido utilizado desde los años 90 y aún se utiliza en lugares donde no se cuenta con los dispositivos modernos para practicar las pruebas de embriaguez.

Esta metodología para establecer la embriaguez alcohólica, se encuentra regulada en la resolución 1183 de 2005 y también en la versión nro. 2 de la guía para la determinación clínica forense del estado de embriaguez aguda de diciembre de 2015.

Los responsables de practicar el examen médico son los peritos médico-forenses del INMLCF y los médicos titulados que pernocten en centros hospitalarios públicos.

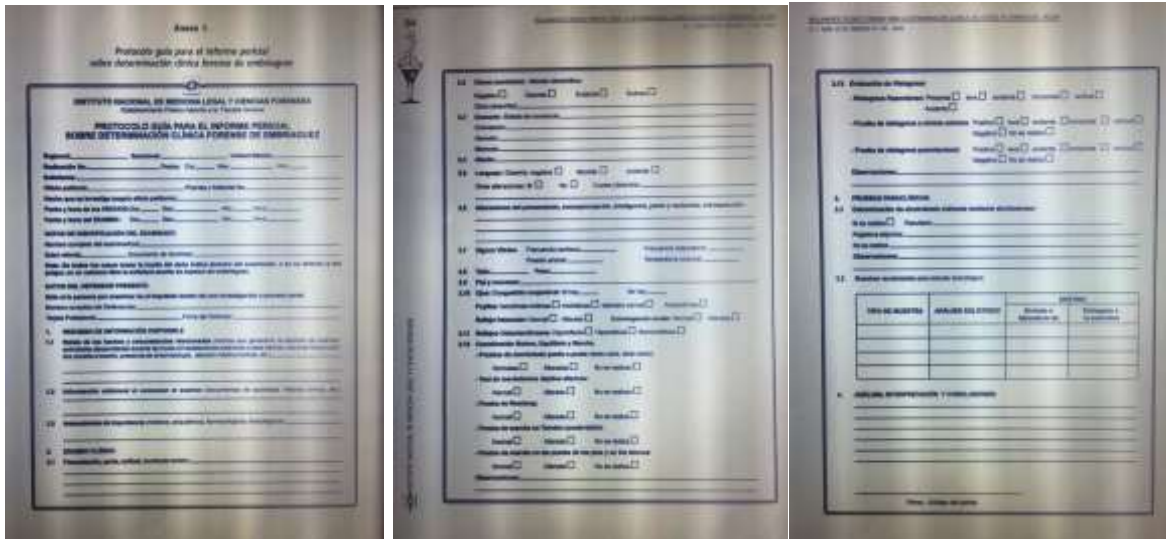
Dicho procedimiento inicia con la solicitud escrita del funcionario de tránsito al centro hospitalario para practicar la prueba. Dicha solicitud debe contener información que describa, el lugar donde fue interceptado el conductor, la hora, la descripción de los procedimientos que debe desarrollar el médico como lo es, la disartria, (incapacidad de articular correctamente palabras) y el nistagmus, (movimiento incontrolable e involuntario de los globos oculares) entre otros, y por último, la valoración del resultado, es decir, si la persona se encuentra o no en estado de embriaguez. Toda la información mencionada se registra en un solo formato denominado anexo 1.

El médico que practica la prueba, además de contar con el consentimiento informado, debe tener conocimientos sobre el tema, valorar que las condiciones de salud de examinado sean las mejores, es decir, que este no requiera un manejo médico de urgencias inmediato, que amerite prioridad.

Así mismo, que el examen médico debe realizarse dentro del tiempo pertinente, esto es, que entre los hechos que motivan su realización no hayan transcurrido más de 6 horas para su práctica, debido a la pérdida de algunos de los efectos generados por la embriaguez. Igualmente, el lugar donde se desarrolle la prueba debe garantizar la privacidad del examinado.

Cumplidos estos requisitos, el perito o médico le indica al examinado que realice posturas con su cuerpo para evaluar su equilibrio, también, que se someta al diagnóstico de disartria y nistagmus. Una vez realizadas estas pruebas, el médico tendrá elementos de juicio para determinar si existe o no estado de embriaguez. En caso de una conclusión positiva, él procederá a indicarlo en el formato de requerimiento de examen clínico, el cual se adjunta a la orden de comparendo por embriaguez, como se ilustra en la tabla n°5.

**TABLA Nro. 5. PROTOCOLO DE GUÍA PARA INFORME PERICIAL** (Fuente: <http://institutointerforenses.edu.co/wp-content/uploads/2017/06/MANUAL-PARA-LA-DETERMINACION-DEL-ESTADO-EMBRIAGUEZ-V1.pdf>)



Como ventajas de este procedimiento, pueden mencionarse, la garantía que tiene el examinado al someterse a una prueba más técnica, elaborada por un profesional de la salud que conoce mejor el organismo humano y los efectos que devienen con la embriaguez alcohólica. Igualmente, puede mencionarse que el procedimiento no solo toma como criterio el aliento alcohólico, sino también reacciones naturales que presenta el examinado.

No obstante, el examen médico también tiene desventajas, dado que los médicos capacitados para elaborarlos no siempre se encuentran disponibles al momento de realizarse la prueba, en virtud de los diferentes turnos que se manejan al interior del centro hospitalario. Otro aspecto negativo, es que debido a la falta de disponibilidad de profesionales de la salud, por lo general en los centros hospitalarios municipales, los exámenes médicos que buscan determinar el estado de embriaguez, no siempre se pueden realizar, debido a la atención prioritaria que requieren las urgencias de las personas que viven en el sector.

Este método, se puede calificar como un avance dentro del proceso que determina la embriaguez alcohólica. Ciertamente, los presupuestos en que se fundamenta el examen



médico, es decir, el análisis y reacción del examinado tienen sustento científico que avala la conclusión sobre la embriaguez o la ausencia de la misma.

A diferencia de los métodos subjetivos mencionados anteriormente, existen otros métodos cuya técnica e interpretación es de carácter objetiva, lo que permite disminuir el margen de error humano dentro del procedimiento que determina la embriaguez alcohólica.

### 1.2.2 MÉTODOS OBJETIVOS

Esta clasificación corresponde a parámetros científicos que han sido implementados y avalados por personal capacitado en salud y en embriaguez. Gracias a estos métodos se logra identificar e interpretar, el estado de embriaguez alcohólica de una persona a través de pruebas estandarizadas y precisas, las cuales se consideran evidencia válida dentro del procedimiento por medio del cual se determina el grado de embriaguez y se establece la respectiva sanción.

Los métodos objetivos, también conocidos como pruebas paraclínicas, han sido regulados por el INMLCF a través de diferentes resoluciones como la resolución 1183 de 2005 versiones 1°- 2° y la resolución 1844 de 2015. En estas resoluciones se explica cómo se procede a la recolección de las muestras y a la interpretación de los resultados según los listados de registro de la embriaguez alcohólica. Estas pruebas determinan entonces, inicialmente, la presencia de alcohol en el organismo del conductor y sirven de fundamento para determinar el respectivo grado de embriaguez con el fin de establecer la o las sanciones específicas a aplicar en un caso concreto.

En la actualidad, las autoridades de tránsito recurren a los dos métodos siguientes: los exámenes clínicos, (sangre u orina) en los centros hospitalarios y las pruebas realizadas por medio del dispositivo alcohosensor.

#### 1.2.2.1 EXÁMENES CLÍNICOS

Este método se constituye de dos diferentes tipos de exámenes: la alcoholometría y la alcoholuria. El artículo 2° del CNT define cada una de estas pruebas de la forma siguiente:

la alcoholometría es el examen o prueba de laboratorio que determina el nivel de alcohol etílico en la sangre y la alcoholuria, es el examen o prueba de laboratorio que determina el nivel de alcohol etílico en la orina. Estos exámenes según Moreno (2015) son considerados como la última ratio para obtener elementos de prueba debido a la variedad de procedimientos que existen para determinar la embriaguez alcohólica sin extracción de fluidos corporales.

Estas pruebas se realizan, generalmente después de que el examinado o su representante legal manifieste su consentimiento para su realización al funcionario de tránsito. En ese momento se procede al traslado al centro hospitalario y se realice el análisis bien sea por examen de sangre o de orina. Esta prueba también se aplica cuando un funcionario de tránsito conoce un accidente donde se hayan causado lesiones o la muerte de algún usuario de la vía y no puede realizar la prueba de alcoholemia en el lugar de los hechos porque el conductor o la víctima está siendo atendida en un centro hospitalario por condiciones de salud críticas. Finalmente, esta prueba también se utilizaría cuando no se cuenta con los medios tecnológicos pertinentes para establecer la embriaguez, es decir, cuando no se cuenta con el dispositivo alcohosensor, el cual será presentado posteriormente. En dicho caso, el funcionario de tránsito podrá solicitar la realización de la prueba clínica, siempre y cuando exista consentimiento para su práctica por parte del examinado.

En cuanto al procedimiento a seguir, el funcionario de tránsito, como autoridad del procedimiento, deberá requerir al sujeto examinado, para que previo su consentimiento facilite una muestra de sangre u orina en un lugar donde se garantice su privacidad dentro del centro hospitalario que conoce el hecho de tránsito, o el que elija el funcionario de tránsito.

Las pruebas, en el evento en que se acceda al examen clínico, deben ser explicadas al examinado por parte del funcionario de tránsito, indicándole el procedimiento a seguir. Así mismo, mencionará el tipo de colaboración que el examinado debe brindar al personal médico al momento de diligenciar el formato de prueba, (ver tabla nro.5). Es obligación del funcionario de tránsito resolver cualquier inquietud que pueda tener el conductor y realizar

la solicitud de examen clínico al centro asistencial, la cual estará respaldada con la firma y huella del examinado.

La muestra recolectada deberá contar con todas las indicaciones de una evidencia, esto es, rotulación y descripción, antes de ser remitida al laboratorio para su análisis. En todo momento, es decir, durante su recolección, manejo, preservación y transporte debe respetarse la cadena de custodia y seguirse las medidas de bioseguridad y cuidados para evitar alteraciones o extravío de la misma, debido a que se trata de un elemento material probatorio.

Dentro del análisis realizado en el laboratorio, el médico competente deberá apoyarse para la interpretación del resultado, en las disposiciones contenidas en las resoluciones 0414 y 453 del año 2002 ambas expedidas por el INMLCF. Estas resoluciones establecen el protocolo para el manejo de las muestras como medio probatorio y los diferentes grados que se pueden aplicar, según los resultados analizados.

Por último, el laboratorio que realizó el análisis, hace remisión de los resultados al funcionario que hizo la solicitud, dándole a conocer los hallazgos obtenidos, los cuales se registran en el formato anexo 1, (ver tabla nro.5) diagnosticando si hay o no embriaguez. Según los resultados obtenidos, el funcionario de tránsito procederá a realizar la orden de comparendo por embriaguez y a notificarla al examinado, adjuntando las pruebas que la soportan. La sanción a aplicar se ajusta conforme al grado de embriaguez diagnosticado por el perito.

Una de las ventajas de estos métodos paraclínicos, es la seguridad, objetividad y reproducibilidad de los resultados lo que permite, en gran medida, descartar un resultado equivocado.

Otra ventaja es el respeto de los derechos del examinado debido a que cualquier actuación requiere el consentimiento previo de la persona a examinar. Al respecto, la Corte Constitucional indicó en la sentencia T.452 de 2010 que el examinado debe tomar la decisión son coacciones ni engaños. Ciertamente, no es posible realizar ninguna intervención corporal

sin el consentimiento de la persona solo por cumplir con la ritualidad de la evidencia (Toro, 2010).

Finalmente, una de sus desventajas es que dichas pruebas no pueden realizarse directamente en los puestos de control, debido a las condiciones en que debe tomarse la muestra y al procedimiento que es necesario seguir para procesarlas. Además, sería necesario retener el vehículo del ciudadano por varias horas hasta tener el resultado, generando consecuencias disciplinarias y administrativas para los funcionarios de tránsito por posible extralimitación en sus funciones.

Como conclusión, este método se considera un avance en el procedimiento para establecer la embriaguez alcohólica, toda vez, que su realización se fundamenta en elementos objetivos. Esto reduce las interpretaciones subjetivas y las extralimitaciones por parte de los funcionarios de tránsito. Igualmente, Estas prácticas se fundan en el respeto de la dignidad humana y la libertad, debido a que su práctica solo es posible después de obtener el consentimiento del examinado.

Además de los exámenes clínicos, existe otro mecanismo que se diferencia de todos los abordados, es el denominado alcohosensor, que cuenta con algunas cualidades positivas de los otros métodos, pero lo más interesante es su componente científico y tecnológico en la interpretación de la embriaguez alcohólica.

#### 1.2.2.2 ALCOHOSENSOR

El dispositivo alcohosensor (ver figura 1), según la resolución 1183 de 2005, expedida por el INMLCF, es un sistema para la determinación de alcohol en aire exhalado. Este método, se emplea por las autoridades de tránsito para determinar la embriaguez alcohólica en los conductores que forman parte del tránsito terrestre. También, se aplica en accidentes donde se hayan causado lesiones u homicidios con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales, como lo son la captura o la judicialización, (individualización por ser indiciado) de las personas involucradas en el evento.

Las resoluciones Nro. 000181 y 001844 de 2015 establecen al mismo tiempo los requisitos que debían cumplir los dispositivos alcohosensores, como la calibración del equipo cada 1000 pruebas, para asegurar un óptimo funcionamiento, intervalos de tiempo entre prueba y contraprueba y la idoneidad para manipulación de equipo, por parte del funcionario de tránsito

No existe una fecha precisa de inicio de utilización del dispositivo alcohosensor RVT IV. Lo que se sabe es que a través de las dos resoluciones mencionadas anteriormente se establecieron los requisitos que debían cumplir estos dispositivos para ser empleados en el territorio nacional. No obstante, la fecha de expedición de dichos actos administrativos no indica, la adopción de un modelo en particular tal como lo ha señalado Heredia (2018) en respuesta al derecho de petición elevado.

Este mecanismo que forma parte de las pruebas paraclínicas, funciona de la siguiente forma: el examinado sopla a través de una boquilla que actúa como puerto de entrada de la muestra de aire espirado al sistema. En otras palabras, por medio del soplo que hace el examinado a través de la boquilla, el dispositivo registra la cantidad de alcohol tomando como base en el aire expulsado, estableciendo así un resultado, el cual será categorizado en los diferentes grados de embriaguez para poder establecer el tipo de sanción.

En cuanto a la realización de la prueba, el funcionario de tránsito que manipule el alcohosensor debe seguir el procedimiento siguiente: primero encenderlo, segundo, digitar la cédula del examinado en el dispositivo, tercero, insertar la boquilla en el porta-boquilla, tras haber sido abierta por el conductor, dicha boquilla es desechable y se debe encontrar rotulada. Posteriormente, se realiza una demostración para que el conductor pueda comprobar que el dispositivo se encuentra calibrado, (en la pantalla del porta-boquilla aparecerá el resultado "0.00"). Posteriormente, el conductor debe soplar tal como si se dispusiera a inflar un globo hasta que el funcionario lo indique. De este modo, se obtiene el primer resultado de la prueba de embriaguez a través de este método. Finalmente, antes de cumplidos 15 minutos de la primera prueba, se debe realizar otra bajo los mismos parámetros, con el fin de obtener un segundo resultado, mejor conocido como contraprueba.

Figura 1.

Dispositivo alcohosensor RVT IV.



Una de las ventajas de este método, es la exactitud del resultado de las pruebas de embriaguez, esto debido al funcionamiento tecnológico del dispositivo que por medio de sus celdas genera un resultado con escaso margen de error. Además, el resultado es muy rápido dado que la lectura de la muestra de aire se establece en cuestión de segundos, sin olvidar que el tamaño de dispositivo facilita el transporte a cualquier sitio donde se requiera.

Como desventaja debe mencionarse, la manipulación indebida del dispositivo por algunos funcionarios de tránsito; toda vez que, realizan pruebas sin respetar los intervalos de tiempo establecidos en la resolución 1844 de 2015, al igual que, practicar varios ensayos, es decir, pruebas y contrapruebas que exceden el número de veces permitidas (2 veces).

En lo relacionado con los diferentes métodos empleados para determinar la embriaguez alcohólica en Colombia, se puede concluir que ellos han evolucionado a la par con las garantías reconocidas constitucionalmente. En efecto, tras la adopción de la Constitución Política de 1991, las técnicas subjetivas como lo fueron la determinación de embriaguez a través del soplo en la palma de la mano del funcionario de tránsito y el examen médico realizado por profesional en la salud capacitado fueron quedando atrás. Esto se explica por dos razones: (i) al examinado no se le puede desconocer su calidad de persona garante de derechos, y (ii) aquellos procedimientos deben ser realizados por servidores públicos que

cumplan su deber de garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas que serán objeto de sanción.

Tomando como base lo anterior, dentro del cumplimiento de la función del cuerpo operativo de establecer el estado de la embriaguez alcohólica y sancionar la conducción en dicho estado, el aporte que ha realizado el INMLCF en esta materia, ha sido indispensable. Ciertamente, el INMLCF ha permitido establecer un protocolo que determina la cantidad del etanol en el organismo humano y la interpretación que debe darse a cada resultado, con el fin de confirmar una posible embriaguez alcohólica. Los resultados actuales, se sujetan a parámetros técnicos, infalibles y confiables que se han regulado en la resolución 1844 de 2015.

El presente capítulo; permitió describir el desarrollo en la embriaguez alcohólica dentro del marco jurídico colombiano, gracias al análisis sancionatorio y procedimental de la figura previo a la expedición de la constitución de 1991 y del actual CNT. También se explicaron las variaciones que han sufrido los diferentes métodos tradicionales para establecer la embriaguez, los cuales, en algunos casos, fueron implementados por las autoridades de tránsito sin disponer de ayudas técnicas como las actuales.

Del mismo modo, se logró probar el avance técnico y científico de las herramientas que las autoridades tienen a su disposición para determinar el estado de embriaguez alcohólica. Este avance va de la mano con la protección de los derechos de los ciudadanos implicados en el procedimiento, lo que ha motivado la necesidad de implementar reformas sustanciales, procedimentales y técnicas destinadas a diagnosticar este estado, disponiendo en ese proceso con la colaboración constante del INMLCF.

Partiendo de los aspectos anteriores, el capítulo permite al lector, además de conocer los referentes normativos anteriores y actuales vinculados con la embriaguez alcohólica, despejar dudas e inquietudes sobre los procedimientos que realizan los funcionarios de tránsito para determinar y sancionar el estado de alicoramiento. También, conocer el protocolo que deben cumplir los funcionarios acorde con las guías establecidas por el INMLCF en los diferentes métodos para determinar dicho estado. En el capítulo siguiente se abordará el principio de legalidad y el derecho al debido proceso dentro del proceso

sancionatorio de la embriaguez alcohólica, describiendo cuales son los alcances, las facultades y limitaciones que tienen los funcionarios de tránsito.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL DEBIDO PROCESO, DOS PILARES QUE LIMITAN EL PODER DEL ESTADO**

El Estado colombiano, como sujeto de derechos y titular de obligaciones, debe someterse a un marco normativo que oriente y regule su funcionamiento. Esta relación de estricta sujeción, lo diferencia de un régimen político autoritario, en donde el control y limitación de poder es ineficaz, tal como ocurrió con los gobiernos monárquicos absolutistas de los siglos XVI a XVIII.

La Constitución, como norma suprema de cada ordenamiento jurídico, busca garantizar y desarrollar los derechos fundamentales del individuo al tiempo que limita el ejercicio del poder, consagrando presupuestos mínimos a través de principios morales y valores que orientan su funcionamiento, así como la interpretación y aplicación de la ley. Estos principios y valores contribuyen, igualmente, a la materialización de los diferentes fines de Estado y el buen ejercicio del derecho. Como lo señala Martínez (2007), en un Estado constitucional, los principios y normas jurídicas son derecho en el sentido fuerte de la expresión.

Dentro de esta función, la Constitución no solo regula el actuar del Estado como institución, sino que también establece los parámetros de acción y competencia de los servidores públicos que actúan como sus representantes. En este orden de ideas, la característica de un Estado Constitucional, como lo indica Velásquez (2004), se encuentra relacionada con la garantía de libertades individuales y correcta organización del poder. Estos objetivos se encuentran ajustados a la interpretación filosófica de Platón, quien consideraba al Estado como una representación ampliada del hombre, debido a sus atributos y funcionalidades.

No obstante, el Estado, a pesar de ser un agente ficticio, una abstracción, no es objeto de inexistencia. Por el contrario, el Estado es un sujeto real, materializado en los servidores públicos, los cuales a través de sus funciones se encargan de representarlo y comprometerlo, con sujeción a las facultades y límites indicados en la Constitución.

Dentro de la Constitución, los bienes, los derechos y garantías que las autoridades deben proteger tienen una priorización o jerarquía. De ahí que se hable de la existencia de principios, valores y derechos. Los principios son parámetros que ordenan el poder del Estado. En otras palabras, se trata de normas de superioridad jerárquica en el ordenamiento jurídico de estricta sujeción, en donde se ubica el principio de legalidad, por su esencia y finalidad. Respaldando esa función, se encuentran los valores, como referentes que permiten identificar la validez de una norma. En palabras de Estrada (2011), ellos “representan una superposición de la moral sobre derecho” (p.48). Tanto los principios, como valores, representan un contenido ético y moral dentro de la comunidad jurídica, “lo que permite ubicarlos en un nivel aparentemente superior” (Medellín 2017). Por último, los derechos, como el debido proceso, son la materialización de los dos anteriores dentro del ordenamiento jurídico enmarcado en una Constitución y leyes que se sujetan a esta.

Con el fin de demostrar la hipótesis de trabajo, en el presente capítulo se abordará el principio de legalidad y el derecho del debido proceso. Frente a cada uno de ellos se explicará su origen, núcleo esencial y algunas formas de vulneración. Estas explicaciones se retomarán en el capítulo tres, con el fin de analizar si existe o no vulneración de los mismos, por parte de los servidores públicos al momento de imponer las sanciones por conducir en estado de embriaguez y resolver los recursos contra la misma.

## **2.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

El principio de legalidad se consolida como uno de los elementos esenciales en la estructura del Estado Social de Derecho, modelo adoptado en la Constitución Política de 1.991. El principio de legalidad, desde una arista impositiva, regula las relaciones del Estado con los ciudadanos, ya que todos los servidores públicos, que representan al Estado, se someten a cumplir sus funciones conforme a la ley. Este precepto se torna en una garantía a favor del individuo al cual se le aplica la ley, ya que los servidores públicos están en la obligación de operar dentro de un marco de legalidad y transparencia (Gil 2013).

El principio de legalidad nace a la vida jurídica con la Carta Magna Inglesa de 1215, en donde, a través de un acto simbólico y escrito, se limitó el poder del monarca para dar cumplimiento a todos aquellos derechos y deberes que la sociedad logró concretar con el rey Juan I de Inglaterra (Ruiz 1997). Otro referente de este principio es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789. Esta declaración establecía en su artículo 5° que el hombre es libre de hacer todo, excepto lo que la ley le prohíbe, estableciendo así, un precepto básico que limita los comportamientos para el hombre. Pero a su vez, el reconocimiento y respeto que tiene la ley dentro de un ordenamiento jurídico (Montaña 2014).

En Colombia, este principio ha sido desarrollado, especialmente, en la actual Carta Política (Orduz 2010). Si bien este principio se consagraba en el artículo 28 de la Constitución Política de 1886 debe mencionarse que el modelo de estado, impedía que el principio de legalidad fuera eficiente frente a las libertades individuales. Esto se explica, principalmente, debido a la ausencia de la multiplicidad de derechos y garantías colectivas, las cuales son propias del Estado Social de Derecho (Velásquez 2004).

A su vez, el principio de legalidad es considerado por sus alcances como un elemento del Estado moderno, al pretender dentro de la regulación del ejercicio del poder, la sujeción al cumplimiento de normas dictadas por los órganos de representación; dado que, se fundamenta en el respeto de las libertades públicas y la defensa del interés general (Consejo de Estado, concepto 2307 de 2016).

El principio de legalidad en materia práctica, tiene gran acogida e importancia en el campo sancionatorio. Esto debido, a su desempeño de carácter obligatorio sobre todas las normas, sean sustantivas o adjetivas, pero principalmente sobre las últimas, ya que las rige en su integridad, por tener cavidad en el poder judicial que las alberga (Islas 2009).

Este principio según Martínez implica no solo que las conductas punibles deben estar descritas inequívocamente, sino que las sanciones a imponer deben estar previamente determinadas. En consecuencia, debe existir claridad sobre la pena aplicable, lo que implica

que la ley debe señalar la naturaleza de las sanciones y los criterios de proporcionalidad que debe tener en cuenta el juzgador al imponer en concreto el castigo (Martínez citado en Orduz 2010).

Tomando como fundamento lo anterior, el principio de legalidad no puede estar al margen del ámbito de los derechos protegidos por la Constitución Política. Esto impide la creación de sanciones una vez desplegada la conducta, dado que todos los intervinientes están sujetos al acatamiento de las disposiciones legales, lo que facilita la aplicación integral de la ley. Además, la aplicación del principio de legalidad impide la vulneración de cualquier otro derecho relacionado con el mismo.

Las decisiones en las actuaciones administrativas deben enmarcarse dentro del precepto de justicia, dado que a través de ellas se cumplen y desarrollan los fines del Estado, al tiempo que se aplica de forma integral el ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional así lo ha señalado al manifestarse sobre el alcance de las decisiones administrativas con relación al principio de legalidad. Al respecto ha señalado que: “Todo acto debe ser motivado con expresión de las razones justificativas, como desarrollo del principio de legalidad, para determinar si este se ajusta a la ley o si corresponde a los fines señalados en la misma” (Corte Constitucional, Sentencia T187 de 1993).

La jurisprudencia, como fuente de derecho, ha realizado un amplio análisis sobre este principio. La Corte Constitucional, con la finalidad de explicar sus características esenciales dentro de la realidad jurídica e institucional del Estado Colombiano, desarrolla aspectos importantes que se deben considerar durante las actuaciones judiciales y administrativas. A continuación, se presentará dichos aspectos, así como sus posibles formas de vulneración.

### **2.1.1 NÚCLEO ESENCIAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

El principio de legalidad es considerado como un precepto fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano, pues su reglamentación en el artículo 6° superior, conserva la esencia de las disposiciones internacionales relativas a la responsabilidad de los particulares, pero

principalmente, de las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Sumado a lo anterior, este principio busca “generar confianza en la población y en el ordenamiento jurídico de cada país, indicando a los Estados que deben regirse a las leyes previamente establecidas” (Mesa, 2018). Por consiguiente, las instituciones y autoridades públicas, están en la obligación de contribuir al perfeccionamiento de una adecuada relación en donde el Estado, garantice la legitimidad de todas sus actuaciones.

Es de acotar que en el actuar de las instituciones y autoridades públicas que representan al Estado, no puede existir contrariedad con el principio de legalidad, ya que, de ser así se estaría vulnerando el precepto, cuando la conducta de los servidores públicos se aparta de lo dispuesto por las normas que integran el ordenamiento jurídico.

El núcleo esencial del principio de legalidad está constituido por los siguientes elementos: Primero, brindar un resguardo jurídico a toda persona que debe participar en actuaciones judiciales y administrativas, al tener como principal propósito el sometimiento de las autoridades a las normas que conforman el ordenamiento jurídico. Así, las actuaciones ejecutadas por quien representa los fines del Estado deben sujetarse a los parámetros normativos de forma transparente y garantista para los intervinientes. En ese orden, la jurisprudencia ha establecido que el principio de legalidad se constituye como defensa en el derecho adjetivo, pues permite conocer previamente cuándo y por qué “motivos [una persona] puede ser objeto de penas ya sea privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades” (Corte Constitucional, Sentencia C444 de 2011).

Además de ser considerado como fundamental para controlar el poder que ostentan los representantes del Estado, este principio regula su correcto uso. Más aún, cuando este poder se aplica en procedimientos en donde se busca sancionar conductas establecidas en el ordenamiento jurídico. Por lo cual, la Corte Constitucional lo ha apreciado como un principio de rango estatutario, debido a su doble condición, pues como la mencionada corporación lo ha establecido, es de un lado principio rector del ejercicio del poder y del otro, principio rector del derecho sancionador (Corte Constitucional, Sentencia C 710 de 2001).

Segundo, los servidores públicos deben interpretar y aplicar de forma adecuada las normas del ordenamiento jurídico, ya que en virtud de sus funciones, son los competentes y directos encargados de hacer un ejercicio interpretativo para después aplicar las disposiciones Constitucionales y legales en los trámites y procesos de su competencia. Esto implica que los servidores públicos deben buscar la interpretación más favorable para la persona a quien la norma será aplicada. Además, ellos deben hacer una interpretación integral del ordenamiento jurídico de modo que la aplicación de la ley no solo permita cumplir la ley sino también contribuir al respeto de la garantía de justicia y la materialización de los fines del Estado.

Igualmente, los servidores públicos solo pueden sancionar a un ciudadano después de realizar una interpretación que asegure la correspondencia entre la conducta y la ley. De esta manera, ellos logran respaldar sus decisiones con fundamentos jurídicos ajustables al caso o proceso que se encuentre en su conocimiento.

Partiendo de lo anterior, el principio de legalidad, como lo ha indicado la Corte Constitucional, también conlleva a la materialización de la seguridad jurídica. Esto se debe a que, por medio del cumplimiento de las disposiciones normativas, se configura un respaldo procesal, un buen ejercicio del derecho, en donde los servidores públicos encargados de ejercer la ley, justifican sus actuaciones dentro del marco normativo, descartando cualquier interpretación jurídica diferente. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado “vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se torna derecho por razón del principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad” (Corte Constitucional, Sentencia T-502 de 2002).

Tercero, las autoridades que representan al Estado al momento de interpretar y aplicar la Constitución y las leyes deben proceder, dejando de lado cualquier interés individual que conlleve a romper el vínculo de pertinencia entre el hecho y la norma y la objetividad en la toma de decisiones. En efecto, en virtud de la naturaleza y funcionalidad que los enviste, se exige objetividad, transparencia y claridad conceptual, es decir, no incurrir en conjeturas, ir de la norma a los hechos sujetos de decisión, ya que cada ser humano cree que actúa con

lógica natural, pero a menudo los propios intereses y valores interfieren en la objetividad y sensatez de sus argumentos (García 2004).

Cuarto, el principio de legalidad busca que en las actuaciones de los servidores públicos se evite cualquier tipo de oposición a la ley. Incluso, la práctica de actuaciones que no tienen sustento en una disposición legal. Por ejemplo, cuando el servidor público procede a su parecer, interpretando o sancionando una conducta por fuera de los parámetros legalmente establecidos. De esta forma, este precepto condiciona al representante del Estado a limitarse a ejercer sus deberes y funciones, solo en la forma en que lo disponga la Constitución y la ley.

Quinto, el principio conlleva a que el servidor público, además de la sujeción que tiene a la Constitución y a la ley, se concientice en medio de su función, de ejercer una adecuada representación del Estado. Debe entenderse entonces, que todo servidor público debe orientar sus funciones específicas a la realización de los fines esenciales estatales, desprendiéndose de la idea, que el cargo que se encuentra desempeñando busca alcanzar fines netamente personales o individuales. Como lo indica Rodríguez (2012), la actuación de los servidores públicos no es personal, sino que ella se lleva a cabo en nombre de una persona jurídica a la cual ellos representan y que es, en consecuencia, la afectada por esa actuación (Rodríguez 2015).

Para finalizar, también debe mencionarse que el principio de legalidad es de aplicabilidad inmediata. Al tratarse de un principio regulado en la norma superior limita la competencia de los diferentes órganos de poder, característica propia de los Estados modernos, cuyo fin es delimitar la posibilidad de ejercer de manera absoluta el poder del Estado y, a su vez, establecer sistemas que sean susceptibles de garantizar la regularidad constitucional (Silva 2004). En otras palabras, se debe garantizar durante el transcurso del proceso, sin dilación y por encima de cualquier disposición contraria impartida por cualquier autoridad, esto con el fin de limitar el ejercicio del poder y garantizar el cumplimiento constitucional que lo contempla.

De modo accesorio, su desarrollo abarca y también estructura algunos derechos fundamentales, como el debido proceso, es decir, contribuye a que el derecho fundamental se garantice debido a su contenido y alcance legal. De esta forma, al garantizar el principio de legalidad se hacen efectivos los elementos del debido proceso, entre ellos la publicidad, la defensa y el derecho de contradicción. En consecuencia, se garantiza la función dinámica del acceso a la justicia, en donde los servidores públicos materializan sus funciones públicas, haciendo que el aparato estatal se ponga en movimiento (Gil, 2013).

Resumiendo lo planteado, la tabla n° 6 ilustra los elementos planteados como núcleo esencial del principio de legalidad dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En la tabla también se presentan las fuentes de donde surgen dichos elementos.

**TABLA Nro. 6. ELEMENTOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SEGÚN SU: CONTENIDO LEGAL**

<b>CONTENIDO</b>	<b>ELEMENTOS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD</b>
Marco constitucional	Impone a los servidores públicos a actuar según las disposiciones constitucionales y legales
Marco constitucional	Garantiza la correcta interpretación y aplicación de la ley sobre los servidores públicos
Marco constitucional	Genera garantía en los procesos sancionatorios, al asociar la norma con la sanción, obviando juicios particulares
Jurisprudencia	Ofrece seguridad jurídica, al regular taxativamente los móviles objeto de sanción
Jurisprudencia	Restringe el poder de los servidores públicos, al delimitar sus actuaciones con proporcionalidad, aplicando principios y derechos constitucionales en el derecho procesal
Jurisprudencia	Respalda la efectividad del derecho al debido proceso

El respeto de los elementos anteriormente identificados puede verse comprometido dentro de las actuaciones desarrolladas por los servidores públicos cuando ellas, como lo señala Bunge, (2002) no satisfacen por lo menos una ley. En otras palabras, actuaciones no reglamentadas no deben ejecutarse por quien represente el poder del Estado. No obstante, existen, en la



práctica, diferentes formas de desconocimiento que requieren ser abordadas. Estos comportamientos inconstitucionales e ilegales de los servidores públicos afectan el contenido del principio, al igual que los derechos relacionados con este, por ende, se hace necesario identificar algunas de las causales de vulneración en la que pueden incurrir los servidores públicos dentro del ejercicio de sus funciones por acción u omisión.

### 2.1.2 FORMAS DE DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

De manera general, la vulneración de este principio se puede establecer cuando el obrar del servidor público pone en evidencia algunos de los presupuestos que se enuncian en la tabla n°7.

**TABLA Nro. 7. FORMAS DE DESCONOCIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL PRINCIPIO**

<b>CONTEXTO</b>	<b>FORMAS DE DESCONOCIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL PRINCIPIO</b>
Las autoridades públicas están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley	Actuar por fuera del marco constitucional y legal
Toda conducta que merece sanción, debe estar prevista en el ordenamiento jurídico	Interpretar y aplicar erróneamente la ley
Los servidores públicos simbolizan la respuesta represiva del Estado frente al incumplimiento de la ley	Actuar según criterios/intereses particulares
Las motivación en las actuaciones de las autoridades deben estar provistas de coherencia entre los hechos y la ley que los regula.	Adoptar decisiones en ausencia de un precepto legal
El proceder de las autoridades públicas siempre debe propender por la garantía de justicia	Sancionar sin respetar los principios y valores en que se funda el derecho procesal
Los servidores públicos en su proceder deben pregonar y garantizar la efectividad del debido proceso	Proceder durante la actuación administrativa omitiendo las garantías que integran el debido proceso

A continuación, se explican cada una de las vulneraciones o desconocimientos identificados en la tabla anterior.

1. Pese a la existencia de una disposición normativa de carácter general, como lo es la Constitución Política, cuya superioridad jerárquica prevalece en el ordenamiento jurídico, coexisten otras normas encargadas de regular temas específicos. Sin embargo, estas no son acatadas por el servidor público encargado de hacerlas cumplir, dentro de la instancia procesal pertinente para hacerlo por acción u omisión. Es en ese momento, en que se materializa este tipo de vulneración; puesto que, al existir un referente superior, como lo es la Constitución, que detenta cumplimiento permanente, al igual que las disposiciones normativas, el servidor público no las considera como fundamento de sus actuaciones y se desentiende de lo que se encuentra establecido en el ordenamiento jurídico, al igual que, de las garantías que tiene el sujeto vinculado a un proceso.

2. Los servidores públicos al cumplir sus funciones interpretan y aplican la ley. Estas acciones habituales desconocen el principio de legalidad cuando ellas excluyen o modifican los rasgos propios de la ley, es decir, la finalidad específica por la cual nació a la vida jurídica. Vulneraciones de esta índole, permiten comprender la importancia y el poder que emerge de una buena interpretación legal. Así mismo, la necesidad de una adecuada regulación interpretativa; ya que como lo indica Atienza (2013), una adecuada práctica argumentativa e interpretativa contribuye de manera decisiva a una mejor práctica jurídica frente a los problemas y cuestiones de naturaleza práctica o teórica.

En lo que respecta a la aplicabilidad de la ley, debe existir congruencia entre lo que reclama el individuo vinculado a la actuación, y la solución del caso bajo fundamentos jurídicos aplicables. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que “la razonabilidad implica que la decisión ha de fundarse en cánones de interpretación y aplicación de las leyes” (Consejo de Estado, Sentencia 2007-01218 de 2007). De esta manera, cuando se pierde la conexión entre los hechos y la debida interpretación de estos con la ley, el principio de legalidad se desconoce generando agravio sobre el individuo.

3. En este tipo de vulneración, el poder del Estado materializado en la facultad sancionatoria del servidor público, se imparte al margen de lo establecido en el ordenamiento jurídico. Es decir, los argumentos que fundamentan la decisión de quien representa al Estado al momento de sancionar, carecen de objetividad, tornándose en una actuación subjetiva, donde no se

conserva la relación con las normas aplicables lo que da origen a una sanción errónea, que no guarda correspondencia legal ni soporte jurídico. Sobre este tipo de vulneración el Consejo de Estado ha sido enfático al establecer “la administración no puede imponer sanciones que no existan en la ley ni crear sanciones, aunque resulten convenientes, pues ello implica la violación del principio de legalidad de las sanciones y las penas” (Consejo de Estado, Sentencia 18682 de 2013).

Por esta razón, el desconocimiento del principio se incrementa, bajo el entendido, que la motivación, además de la ausencia de fundamento, carece de finalidad y objetividad. En otras palabras, la actuación del representante del Estado no está encaminada a la concreción de los fines superiores que representa, lo que opaca ese sometimiento directo que se comprometió a cumplir, entendido como el conjunto de normas de distinto rango que regulan tanto lo concerniente a su competencia, como a los procedimientos a seguir y los contenidos materiales o las orientaciones finales que deben guiar sus determinaciones (Montaña 2014).

4. Dado que el principio de legalidad también se encuentra regulado en el artículo 29 superior, cualquier juzgamiento emanado de las autoridades públicas deben realizarse de conformidad a la ley que regule el caso objeto de juicio. Al respecto, el Consejo de Estado ha establecido que “este principio tiene asiento en otras disposiciones constitucionales, en el artículo 121 que enseña que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley” (Consejo de Estado, Sentencia 2007-0048 de 2008).

Teniendo en cuenta lo anterior, los juzgamientos impartidos por las autoridades públicas deben estar en sintonía con los hechos y las normas encargadas de regularlos, pues de esta forma se garantiza la sujeción a la ley y el cumplimiento de las funciones constitucionales que involucran el principio de legalidad. La relación entre el hecho y la norma es un imperativo necesario para el servidor público encargado de fallar. En esa medida, cuando el servido publico sanciona conductas no tipificadas en el ordenamiento jurídico olvida que todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades y que todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica (Tamayo y Salmorán 2005). Es así, como el proceder o validar actuaciones no reglamentadas

en la ley durante un proceso judicial o administrativo genera vulneración del principio de legalidad.

5. En este presupuesto, sin reiterar las formas de desconocimiento anteriores, o el contenido del debido proceso, el cual se abordará posteriormente, el sujeto que interviene en una actuación ve desconocidas sus garantías procesales por el servidor público. Toda etapa procesal dirigida por el servidor público, en representación de la institución a la que pertenece, se encuentra regida por la Constitución y las leyes. De modo que, cualquier transgresión de alguna de estas, o términos aplicables y en especial derechos, se estima como vulneración de este principio (Alfonso 2020).

El ordenamiento jurídico colombiano, con amparo de la Constitución, se encuentra en la obligación de garantizar principios y garantías como la justicia y la inocencia, esto como mecanismo de defensa de las libertades de los ciudadanos, mandatos que se reglamentan desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1798, hasta la Carta Política en el inciso 4° del artículo 29 que señala: “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”.

A causa de esto, las prerrogativas que tiene el ciudadano deben ser garantizadas por los servidores públicos, durante todas las etapas procesales hasta llegar a la decisión que pone fin al juicio. Se debe recordar que dentro de la convicción del ciudadano, está la garantía y legitimidad de que las actuaciones de las autoridades o instituciones públicas se ejecutan siempre bajo el apego constitucional y legal, como lo ha indicado la Corte Constitucional. Al respecto la alta corporación ha indicado que “la presunción de inocencia es también una garantía de seguridad o si se quiere de defensa social, de esa seguridad específica ofrecida por el Estado de derecho y que se expresa en la confianza de los ciudadanos en la justicia frente al arbitrio punitivo” (Corte Constitucional, Sentencia C-003 de 2017).

6. Por último, el principio de legalidad como se mencionó anteriormente, guarda una estrecha relación con el debido proceso. En efecto, la efectividad del contenido del debido proceso depende en una gran medida del cumplimiento que el servidor público dé a la Constitución

y a las leyes. Además, él cuenta con un contenido propio que permite catalogarlo como esencial y de obligatoria observancia en toda actuación judicial y administrativa. La Corte Constitucional ha indicado sobre este derecho que él “se compone de un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que opera como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público” (Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014).

El contenido que ostenta el debido proceso, la relación que sostiene con el principio de legalidad y la incidencia que tiene en las actuaciones judiciales y administrativas, son argumentos más que suficientes para abordarlo a continuación.

## **2.2 EL DEBIDO PROCESO**

Este derecho también tiene su origen en la Carta Magna de 1215, cuando se logró firmar con el Monarca acuerdos relacionados al cese de prácticas y abusos como enviar a los barones a prisión, encarcelarlos, matarlos sin previo juicio, entre otros, cuando la corona consideraba que no cumplían con la carga tributaria (López 2003). Posteriormente, en 1354, al darse la revisión de la Carta Magna, surge el concepto (due process), entendido como debido proceso, sustituyendo el de (law of the land), ley del reino (Ramírez 2006). Dentro del desarrollo de este derecho, Alvarado (2006) indica también que el origen generalmente aceptado de la palabra debido proceso se halla en la quinta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, y también nuevamente, en el texto de la decimocuarta enmienda como restricción al poder de los Estados. La figura no es una concepción técnica con relación al tiempo y a las circunstancias, sino una profunda actitud de justicia entre los hombres y específicamente entre el hombre y el gobierno.

El debido proceso también se reconoce dentro de la Declaración de Universal de Derechos Humanos de 1948, documento que marcó su relevancia en materia de derechos y más en el caso del debido proceso, al indicar en sus artículos 10 que “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. Igualmente, el artículo - 11,1)

establece que “toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma inocente mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”. El debido proceso también ha sido reconocido en la Convención Europea de 1950, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

En el Estado colombiano, la Constitución de 1886 consagraba en su artículo 26 que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.” Actualmente, este derecho “tiene un reconocimiento expreso dentro del marco constitucional” (Santos, 2014), pues se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Carta Política de 1991. A continuación, se abordará su núcleo esencial a partir de la jurisprudencia y doctrina, dejando de lado el estudio de ciertos aspectos que tendrían aplicación, principalmente, en materia penal.

### 2.2.1 NÚCLEO ESENCIAL DEL DEBIDO PROCESO

El debido proceso recopila expresiones sobresalientes a nivel global como “legalidad de la sanción o derecho de las personas a no ser sancionadas, sino con aquellas sanciones expresamente consagradas en la ley (nulla poena sine lege)” (Younes, 2016). Este derecho debe aplicarse en todas las ramas del derecho, dado que él busca proteger garantías constitucionales, normativas y procedimentales del individuo como la presunción de inocencia, la garantía probatoria y el acceso a la justicia entre otras, frente a las autoridades judiciales y administrativas.

Como aspectos relevantes del contenido del debido proceso se encuentran: primero, el juzgamiento conforme a las normas preexistentes. Este elemento tiene como finalidad garantizar a los ciudadanos la protección de sus derechos y principios en los juzgamientos adelantados por los servidores públicos. Para ello, resulta indispensable la aplicación de normas anteriores a la conducta que dio origen a la actuación judicial o administrativa.

La Corte Constitucional, con relación a la aplicabilidad de normas preexistentes, ha manifestado que dicha aplicabilidad no se restringe a las normas sustantivas sino también a las normas que comprenden aspectos como la competencia de los jueces y el procedimiento sobre las formas de cada juicio (Corte Constitucional, Sentencia C- 444 de 2011). En el mismo sentir, el Consejo de Estado ha indicado que la sanción se debe establecer directamente por el legislador y que esta se debió establecerse antes de la comisión del acto que determina la imposición de la sanción (Consejo de Estado, Sentencia 2014-00696 de 2016).

Segundo, la presunción de inocencia, interpretada por Velásquez (2004), como “principio eliminatorio de las suspicacias” que busca durante la actuación, recordar al servidor la prohibición de considerar responsable al ciudadano sin que se haya establecido, mediante pruebas, su responsabilidad en la comisión de la conducta objeto de la sanción. De la misma forma, la erradicación de prácticas procesales inútiles, lo que se denomina “tramitología de la administración”, como cuando además de la plena identificación de la persona, se le exige acreditar certificados de vigencia, entre otras exigencias, que lo único que buscan es deslegitimar el principio de confianza que el régimen liberal tiene en el hombre (Velásquez 2004).

Tercero, como parte del engranaje que integra el contenido del debido proceso, se encuentra el derecho a la defensa y el derecho de prueba. El primero ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como “la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables” (Corte Constitucional, Sentencia T-018 de 2017). Como puede observarse, la defensa implica distintas garantías, que bien podrían resumirse, en el respeto y seguridad de la contradicción por parte del individuo vinculado a un proceso. Por otra parte, el derecho de prueba, busca que el individuo inmerso en una actuación judicial o administrativa, tenga la oportunidad de presentar, solicitar, contradecir y también que le sea garantizado por parte de la autoridad que representa

al Estado, una valoración probatoria ajustada a derecho. Es decir, que le sean aseguradas todas las formalidades que integran la prueba.

Al ser la prueba uno de los elementos esenciales que integra el debido proceso, su práctica se configura como una herramienta esencial para tomar decisiones sobre los derechos transgredidos. Sin embargo, durante las diferentes actuaciones de los servidores públicos se puede presentar un “error” consistente en un falso juicio de existencia, un falso juicio de identidad, un falso raciocinio y falso juicio de legalidad (Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 10 de marzo de 2009). Estos errores desconocen abiertamente el debido proceso.

Partiendo de lo anterior, cuando el servidor público ignora una prueba obtenida debidamente o desconoce los postulados de la sana crítica como método de apreciación probatoria está incurriendo en error según la Sentencia del 24 de septiembre de 2014 de la Corte Suprema de Justicia. En dichos casos, si durante un procedimiento judicial o administrativo es identificado y probado cualquier tipo de error, sobreviene con este una limitación a las normas probatorias generales, que en esencia se encuentran reguladas en el artículo 29 superior.

El cuarto elemento del debido proceso es la garantía de la doble instancia. Esta garantía, que se encuentra regulada además del artículo 29, en los artículos 2º, 5º y 31 de la Constitución, determina la obligación del Estado de garantizar a toda persona la facultad de apelar toda sentencia judicial o decisión administrativa. En ese orden de ideas, el debido proceso al ostentar la calidad de fundamental brinda la oportunidad de acceder, a otra instancia diferente a la inicial, para que la decisión objeto de impugnación, se analice nuevamente. En otras palabras, cuando un proceso culmina y no se materializan las anteriores garantías por cuestiones ajenas, o renuentes del servidor público cabeza del proceso, la doble instancia surge como el medio pertinente para subsanar dichas anomalías, en virtud a que “tiene múltiples finalidades, tales como permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro servidor público de la misma naturaleza y más alta jerarquía, ampliar la



deliberación del tema y evitar errores judiciales.” (Corte Constitucional, Sentencia C-718 de 2012).

El último grupo de elementos del debido proceso ha sido desarrollado por la jurisprudencia. Bajo ese entendido, se han establecido los siguientes elementos adicionales. Primero, la obligación de los servidores públicos de motivar las decisiones que toman en ejercicio de sus funciones. Este elemento que forma parte del debido proceso tiene su génesis en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha indicado que hace parte de las garantías del debido proceso: el derecho a la jurisdicción, entendido como “el derecho al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas; así como a obtener decisiones motivadas” (Corte Constitucional, Sentencia C-341 de 2014).

Como segundo elemento se tiene la independencia e imparcialidad de la autoridad. Este elemento determina que las decisiones que adopten los servidores públicos, deben tener fundamento en los hechos probados y regulados en el ordenamiento jurídico. Es decir, que la decisión tomada no se desvíe de los hechos debidamente probados, que no se introduzcan pruebas externas con el propósito de llevar a la actuación hechos diferentes a los iniciales. La Corte Constitucional en numerosas ocasiones ha establecido que “el principio de imparcialidad, tanto en su orientación y guía de la función administrativa, como en su faceta de norma rectora e integrante del debido proceso se debe observar en toda actuación judicial y administrativa” (Corte Constitucional, Sentencia C-450 de 2015). La independencia e imparcialidad como parte fundamental del derecho al debido proceso garantiza que el servidor o autoridad pública encargado de decidir, lo haga siempre soportado en hechos, sin presiones o cualquier otro obstáculo que atente contra el orden jurídico.

Resumiendo lo antes planteado, la tabla n° 8 ilustra algunos de los elementos que caracterizan por su contenido y alcance el derecho fundamental del debido proceso, dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

**TABLA Nro. 8. ELEMENTOS DEL DEBIDO PROCESO SEGÚN SU: CONTENIDO NORMATIVO O ALCANCE PROCESAL**

<b>FUENTE</b>	<b>ELEMENTOS DEL DERECHO DEL DEBIDO PROCESO</b>
Marco constitucional	Juzgamiento conforme a normas preexistentes
Marco constitucional	Presunción de inocencia
Marco constitucional y jurisprudencial	Derecho a la defensa y derecho de prueba
Marco constitucional	La doble instancia
Jurisprudencial	La motivación de decisiones tomadas por la autoridad
Jurisprudencial	la independencia e imparcialidad del juez o servidor público

El debido proceso es un derecho de carácter fundamental debido a su reglamentación constitucional, de obligatorio cumplimiento y parte del Estado de Derecho, según el reconocimiento que le ha dado la Corte Suprema de Justicia cuando jurisprudencialmente lo define como “uno de los principios medulares del Estado de derecho, pues marca la diferencia sustancial entre éste y un Estado de índole totalitario.” No obstante, el debido proceso no es indemne, pues existen diversos tipos de vulneraciones que se pueden presentar durante las actuaciones de los servidores públicos; de ahí, la importancia de identificarlas.

### 2.2.2 VULNERACIÓN O FORMAS DE DESCONOCIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO

Es pertinente indicar, que el desconocimiento o vulneración se presenta dentro de actuaciones judiciales o administrativas cumplidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones constitucionales y/o legales. Entre las vulneraciones más comunes se encuentran las relacionadas en la tabla n°9.

**TABLA Nro. 9. FORMAS DE DESCONOCIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL DEBIDO PROCESO**

<b>CONTEXTO</b>	<b>FORMAS DE DESCONOCIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL DERECHO</b>
Las decisiones de los servidores públicos deben fundarse en normas previas y adecuadas con la sanción	Juzgamiento por fuera de las normas preexistentes
Solo una decisión judicial o administrativa permite atribuir la culpabilidad de una conducta a una persona	Descartar la presunción de inocencia
Los servidores públicos deben respetar las formalidades probatorias y el derecho de contradicción	Desconocer el derecho de defensa
El servidor público debe garantizar la revisión de su decisión frente a falencias detectadas	Negar la doble instancia
Las decisiones de las autoridades públicas deben ser motivadas legal y constitucionalmente	Emitir un juicio sin motivación
Las autoridades públicas deben tomar decisiones solo sobre los hechos legalmente probados	Sancionar imparcialmente

En las diferentes actuaciones de los servidores públicos, el debido proceso se desconoce a medida que se transgreda cualquiera de los presupuestos que lo integran. De ahí, la necesidad de explicar cada vulneración relacionada en la tabla n° 10.

1. Si bien una actuación judicial o administrativa culmina con un juzgamiento, este debe tener como fundamento la aplicación de normas previas que regulen aquellos hechos generadores de la sanción. Frente a esto, si los fundamentos de derecho de la decisión, contienen normas posteriores; incluso, que regulen los mismos hechos, se cataloga como una vulneración del debido proceso. Esto, por estructurarse una decisión por fuera de las normas preexistentes. Durante el desarrollo de estas actuaciones, no se deben adoptar normas posteriores a los hechos objeto de juicio; tampoco tipificar conductas diferentes, para hacerlas acreedoras de sanción (Consejo de Estado, Sentencia C-1056 de 2012).

2. La Constitución Política pregona que en el sistema de justicia del Estado colombiano, al igual que en las actuaciones administrativas, primero se debe demostrar la culpabilidad de la persona que está siendo investigada para luego imponer la sanción. Por tanto, las decisiones de las autoridades y servidores públicos frente a las personas susceptibles de ser sancionadas, deben sujetarse a esta instrucción. Acciones como los prejuizamientos y las coacciones de la autoridad para la admisión de culpabilidad no están permitidas por la Constitución y la ley.

Bajo este orden, la inocencia perdura hasta que se demuestre lo contrario. No obstante, mientras esto ocurre, las autoridades están en la obligación de respetar esta presunción a favor de quien está siendo investigado. La Corte Constitucional al respecto ha indicado que “cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que este rodeado de plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad” (Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 2017). Adicional a ello, la declaración de responsabilidad también se sujeta a lo que las pruebas han logrado demostrar, como lo puede ser la responsabilidad del sujeto y la voluntad en la conducta que ha infringido la ley.

En ese sentido, cualquier autoridad o servidor público que emita un juicio o ignore cualquier garantía procesal, sin que previamente se haya surtido la actuación que determine la culpabilidad del sujeto vinculado en la actuación administrativa o judicial, desconoce el derecho al debido proceso.

3. En el desarrollo de las diferentes etapas procesales, los servidores públicos no pueden impedir la defensa, específicamente la contradicción de las pruebas que obran en el proceso o actuación contra quien está siendo investigado, tampoco negarse a aceptar las pruebas que puedan respaldar su defensa. No obstante, estas dos actuaciones deben someterse a la ritualidad procesal específica para cada caso concreto. De esta manera, cuando las actuaciones de los servidores públicos tienen como finalidad dilatar, negar u omitir el cumplimiento de las garantías anteriores, dicha actuación conlleva a una vulneración del núcleo esencial del debido proceso.

La vulneración se produce igualmente, cuando las autoridades judiciales o administrativas valoran de forma indebida las pruebas, esto con el objeto de obtener resultados favorables. Al respecto, debe recordarse que la finalidad de las pruebas es establecer la ocurrencia o no de los hechos que son objeto de investigación. Por esta razón, frente a una incorrecta valoración, la defensa como parte estructural del debido proceso se vulnera.

4. Teniendo en cuenta que dentro del ejercicio de administrar justicia, se propende por garantizar el derecho de las partes a un juicio justo, los servidores públicos encargados de administrarla se encuentran en la obligación de hacerlo de una forma eficiente. Cuando durante sus actuaciones los servidores públicos actúan de forma no transparente, o no se aseguran las garantías constitucionales se desconoce el debido proceso.

De ahí, que esa función que ahora pasa a ser asumida por el superior jerárquico va encaminada a definir nuevamente la situación, dando a su vez trámite a los argumentos que fundamentaron la solicitud de la segunda instancia. Esta garantía busca entonces ser armónica con la finalidad de justicia que pregona la norma superior. Por lo tanto, cuando se niega la impugnación se transgrede el debido proceso.

5. Al expedirse una decisión, por una autoridad administrativa, se espera que tenga como fundamento el cumplimiento de la Constitución y las leyes aplicables al caso. De manera que, esta función en cabeza de quien representa al Estado, debe consolidarse en argumentos razonables y legales, donde el desarrollo del proceso tenga una total afinidad con el contenido de la decisión. La motivación como lo ha indicado la Corte Constitucional “no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación en el texto de la providencia.” (Corte Constitucional, Sentencia T-204 de 2012). Por el contrario. Es un medio para garantizar sobre el destinatario de la decisión, sus derechos fundamentales, verbigracia el debido proceso.

En este orden, cuando una decisión no es motivada, implica que el afectado carezca de elementos para estructurar su derecho de contradicción, su derecho de defensa y por ende, su derecho fundamental al debido proceso. Esto en virtud, a que se materializa un obstáculo

para relacionar las vulneraciones de carácter legal que debe contener la decisión, pues no se debe olvidar, que el juicio que imparte la autoridad es la manifestación del Estado y por esta razón, el propio Estado no puede encontrarse en contradicción de una efectiva administración de justicia.

6. Finalmente, el servidor público cuenta con una autonomía interpretativa que debe sujetarse a las circunstancias que generaron la actuación destinada a fallar. Lo que permite establecer que juicios, apreciaciones individuales y todo aquello que no tenga vínculo con los hechos fundantes del caso, no pueden ser sustento para la decisión que finaliza la actuación. En el mismo sentir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 28 de agosto de 2013)

Por consiguiente, las decisiones que ponen fin a una actuación deben guardar correspondencia con las pruebas legalmente allegadas y practicadas en juicio (Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC- 20190-2017).

En consonancia, no hay justificación constitucional y legal para tomar una decisión sustentada en hechos distintos a los establecidos, en circunstancias ajenas al proceso y como lo indica Junoy (2009) en pruebas practicadas que introducen hechos distintos de los que ya conforman los escritos y hechos del proceso, haciendo que el servidor público vaya más allá de las fuentes de prueba que ya constan en el acto de juicio. Falencias como estas desconocen el derecho fundamental del debido proceso.

En síntesis, en este capítulo se presentó el núcleo esencial del principio de legalidad y del derecho al debido proceso a partir de los preceptos constitucionales, la jurisprudencia de las altas cortes y la doctrina. Igualmente, se mencionaron las formas de su desconocimiento. Además, se dejó claramente establecida la relación que existe entre ellos y como una mínima conducta puede conducir a su desconocimiento simultáneamente.

En el capítulo tercero, se analizará, por medio de la ilustración y análisis de casos reales, el desconocimiento del principio de legalidad y del derecho al debido proceso en la aplicación de la sanción por conducción en estado embriaguez y la resolución de su recurso de apelación. Para ello se presentarán los hechos e interpretación normativa hecha por los funcionarios de tránsito en cada caso.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SANCIÓN A LA CONDUCCIÓN EN ESTADO DE EMBRIAGUEZ Y DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

El artículo 2° del CNT en sus definiciones y terminologías, establece que comparendo es una orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado, se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción. Ahora, frente a la realización de una orden de comparendo, el presunto infractor de conformidad al artículo 136 del CNT podrá: aceptar la comisión de la infracción y cancelar el valor de la multa. o rechazarla a través de comparecencia ante la autoridad de tránsito, para que en audiencia pública se determine si hay lugar al cumplimiento de la sanción o no. A esta actuación se le conoce tradicionalmente como apelación de orden de comparendo.

En el primer caso, el infractor procederá a cumplir con la sanción que le ha sido impuesta. En el segundo caso, el presunto infractor deberá comparecer dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación del mismo, ante la autoridad de tránsito para que, en audiencia pública, rinda descargos sobre los hechos que generaron la presunta infracción, solicite y aporte las pruebas que respalden su inocencia. De esta forma, se da inicio al proceso de apelación de orden de comparendo frente a inspector de tránsito. Este proceso busca, como primer objetivo, analizar la presunta infracción y el procedimiento que conllevó a la imposición de la sanción para establecer si existió o no, vulneración del debido proceso. El segundo objetivo es, determinar si la actuación adelantada por el agente de tránsito que elaboró la orden de comparendo se ajustó a las disposiciones normativas del caso.

La autoridad encargada de conocer el recurso de apelación es el inspector de tránsito en primera instancia y el secretario de tránsito o jefe de unidad en segunda. De esta manera, el caso objeto de análisis pasa a ser conocido y resuelto por profesionales con una amplia experiencia en tránsito y transporte. Es necesario precisar que, en la mayoría de las áreas metropolitanas, los inspectores de tránsito son abogados titulados, pero en algunas



dependencias este cargo lo ocupan profesionales que necesariamente no son abogados, pero sí cuentan con estudios afines en la materia de tránsito y transporte.

En la apelación de la orden de comparendo existen diferentes etapas que se deben desarrollar para solucionar la actuación administrativa. El CNT en su artículo 136 menciona únicamente la audiencia pública, el decreto de pruebas conducentes y la sanción o absolución. No obstante, en la práctica se desarrollan las siguientes:

1. Los descargos del presunto infractor o la versión libre.
2. La etapa probatoria
3. Los alegatos de conclusión
4. La decisión que pone fin a la actuación

En lo que respecta a las funciones del inspector de tránsito durante la apelación de la orden de comparendo, se debe tener en cuenta que ellos siempre se encuentran sujetos a la Constitución Política y a las normas especiales relacionadas con la materia, como lo son el CNT y las resoluciones 1183 de 2005, 181 de 2015, 1844 de 2015 y 3027 de 2010. También dentro de sus facultades está velar para que en las etapas que integran la apelación de la orden de comparendo, se cumpla a cabalidad el CNT y las normas aplicables.

La labor inicial del inspector de tránsito inicia con la evaluación de la declaración del presunto infractor, junto con las pruebas que sean aportadas y/o solicitadas y, si el caso lo amerita, decreta las pruebas de oficio necesarias con el fin de esclarecer toda duda razonable sobre la ocurrencia de los hechos. Después de practicar y valorar las pruebas pertinentes y conducentes, procede a la expedición del acto administrativo que pone fin a la investigación, estableciendo si el presunto infractor es contraventor por infringir las disposiciones de tránsito, o en su defecto, absuelto de la infracción que le fue atribuida.

En el presente capítulo se abordarán tres diferentes eventos contravencionales en los cuales se sancionaron personas por conducir en estado de embriaguez alcohólica dentro del Departamento de Caldas. Las disposiciones legales aplicadas en estos casos fueron el CNT

y las resoluciones 1183 de 2005, 181 de 2015, 1844 de 2015 y 3027 de 2010. En estos casos, tanto el procedimiento adelantado por agente de tránsito, como el trámite de apelación de orden de comparendo surtido ante inspector de tránsito, presentaron vulneraciones que transgredieron el principio de legalidad y el derecho al debido proceso.

Los casos que se ilustrarán a continuación son los siguientes:

Caso uno: sanción por conducción en estado de embriaguez al señor Castro (apellido ficticio para preservar la identidad del afectado), en el año 2014. Orden de comparendo realizada por la policía de tránsito urbana de Manizales, en zona urbana. Resultado de la medición 2° grado de embriaguez.

Caso dos: sanción por conducción en estado de embriaguez al señor Duque (apellido ficticio para preservar la identidad del afectado), en el año 2015. Orden de comparendo realizada por la policía de tránsito rural de Caldas, en la vía Cauyá-Viterbo, (Caldas). Resultado de la prueba de embriaguez, tipo beodez 2° grado de embriaguez.

Caso tres: sanción por conducción en estado de embriaguez al señor Montes (apellido ficticio para preservar la identidad del afectado), en el año 2017. Orden de comparendo realizada por la policía de tránsito urbana de Manizales, en zona urbana. Resultado de la medición 3° grado de embriaguez.

En cada uno de los casos se describirán los puntos de mayor importancia, para comprender cronológicamente el desarrollo de la actuación y a su vez, el momento en que se presenta la vulneración del principio de legalidad y del derecho al debido proceso, en el orden que lo contempla la tabla n° 10.

**TABLA Nro. 10. ASPECTOS RELEVANTES DE LOS EVENTOS**

<b>Desarrollo de la actuación</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Presentación del caso	Vulneración presentada en el actuar del servidor público
Relación del procedimiento	Hechos a través de los cuales el policía de tránsito impone la orden de comparendo, las pruebas que justificaron la sanción
Relación de la defensa del sancionado	Desarrollo probatorio y fundamentos del recurso de apelación
Relación de la actuación de la autoridad de tránsito	Actuación y decisión del inspector de tránsito
Relación de vulneración del principio y del derecho	Transgresión del principio de legalidad y del derecho al debido proceso

### **3.1. CASO UNO. CARENCIA DE FUNDAMENTOS FÁCTICOS AL IMPONER LA SANCIÓN**

El día 5 de agosto del año 2014, el señor Castro sale de su sitio de trabajo ubicado en el centro de la ciudad de Manizales, tras recibir la llamada de un amigo que se encontraba en el sector de Chipre, el motivo era compartir unas cervezas en la residencia de este último.

La reunión se prolongó hasta la madrugada del día siguiente. Durante la reunión, el señor Castro salió de la residencia de su amigo y se dirigió a su vehículo, estacionado frente a la misma, para tomar dinero y música que guardaba en el interior del mismo. En el momento en que él sale de su vehículo, es abordado por un policía de tránsito, que le pregunta de dónde venía. El señor Castro respondió: “Simplemente salí de la casa, no venía de ningún lado”.

El funcionario de forma insistente le manifestó que realizaría una prueba de alcoholemia. Inmediatamente el señor Castro le indicó su desacuerdo debido a que él no se encontraba manejando, pero si alicorado debido a la reunión en la que se encontraba. No obstante, el servidor persiste en la realización de la prueba, hasta el punto que el ciudadano accede al procedimiento por la presión del policía de tránsito. De esta manera, se realiza la prueba de embriaguez utilizando como medio para practicarla el dispositivo alcohosensor (RBT IV)

Nro. 023510, a través del cual se efectuaron dos ensayos: el 0053 realizado a las 04:29 a.m., y el 0054 realizado a las 04:39 a.m. Ambos reflejan un resultado positivo que se traduce en un segundo grado de alcoholemia, pues la primera prueba arrojó una equivalencia de 114 y contraprueba de 119. (Ver tabla n°3 del capítulo 1. Primera interpretación de sanción y resultados según el grado de alcohol).

De conformidad con la disposición que regula la materia, tras obtener el resultado positivo en la prueba de embriaguez, el agente de tránsito procedió a imponer la sanción consistente en la suspensión de la licencia de conducción e inmovilización del automotor. En la orden de comparendo Nro. 17001000-660223 él señor Castro fue sancionado bajo la codificación “F”, (codificación de la embriaguez en la orden de comparendo, ver capítulo1 - Evolución de la sanción por conducir en estado de embriaguez). Así mismo, en la casilla de observaciones de la orden de comparendo se consignaron los resultados de las pruebas 0053 y 0054 con resultados 114 y 119 respectivamente.

De esta manera, el policía de tránsito aportó a la Secretaría de Tránsito de Manizales las siguientes pruebas: Orden de comparendo Nro. 17001000-660223 y dos ejemplares de las pruebas realizadas con dispositivo alcohosensor Nro. 0053 y 0054. Con estas pruebas la sanción a imponer consiste en:

- Pago de multa por valor de trescientos sesenta (360) salarios mínimos diarios legales vigentes.
- Suspensión de licencia de conducción por el término de cinco (5) años.
- Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo de alcohol o sustancias psicoactivas durante cuarenta (40) horas.
- Inmovilización del vehículo por el término de seis (6) días hábiles en los patios autorizadas por la Secretaría de Tránsito de Manizales.

## **ACTUACIONES Y FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y DESARROLLO PROBATORIO**

Una vez manifestada la inconformidad del ciudadano ante la Secretaría de Tránsito, le es asignada, por reparto, la Inspección de Tránsito para conocer del recurso. La audiencia de descargos fue programada para el día 12 de agosto de 2014. El señor Castro asistió a la diligencia en compañía de su apoderado para garantizar la protección de sus derechos.

En la audiencia de descargos, el sancionado ratificó bajo gravedad de juramento los mismos hechos que propiciaron la orden de comparendo. El despacho también le realizó una serie de preguntas con el fin de aclarar las dudas sobre los argumentos que generaron la sanción:

*“¿Condujo el automotor bajo los efectos de bebidas embriagantes? Respuesta: No.*

*¿Acepta la sanción impuesta en el artículo 5° de la ley 1696 de 2013? Respuesta: Acepto que las pruebas dieran positivas porque sí estaba ingiriendo licor, pero no estaba conduciendo el vehículo.*

*¿Qué pruebas tiene para hacer valer dentro de esta audiencia? Respuesta: Mi testimonio.*

*¿Al momento de llegar el agente de tránsito al sitio en mención, usted en que parte se encontraba? Respuesta: Me estaba bajando del carro, y el agente llega al lugar.*

*¿Usted al momento de dirigirse al vehículo, en algún momento encendió el motor? Respuesta: Nunca lo encendí, quite la alarma e ingresé al vehículo, saque la música y un dinero y luego salgo del vehículo.”*

Como fundamentos del recurso, la defensa del presunto infractor planteó los siguientes argumentos:

1. La existencia de una duda razonable sobre el motivo por el cual se sancionó al señor Castro debido a que la conducta por él desplegada no se encuentra tipificada en la legislación del tránsito. Este argumento, en virtud del contenido del principio de legalidad y del derecho al debido proceso, sería suficiente para solicitar, a través de los recursos legales y pertinentes, la absolución de dicha contravención.

2. La decisión sancionatoria por parte del policía de tránsito fue tomada en ausencia de pruebas sumarias que relacionen la posible contravención del CNT. Esta ausencia de pruebas hace que prime la presunción de inocencia y que la duda se resuelva a favor del acusado.

Para respaldar sus argumentos, el apoderado del sancionado solicita como pruebas las siguientes:

- Declaración del agente de tránsito que realizó la orden de comparendo con el fin de que se ratificaran los hechos que dieron lugar a la orden de comparendo. Esta prueba buscaba convencer al inspector que la sanción impuesta, desde un punto de vista jurídico, carecía de validez ya que, la conducta de conducción endilgada al señor Castro nunca existió. Ciertamente, el artículo 4° de la ley 1696 de 2013 establece que solo es objeto de sanción el “conducir” bajo el influjo de alcohol.
- Certificado de idoneidad para manipulación de equipo alcohosensor por parte del funcionario que realizó la orden de comparendo. Esta prueba busca demostrar la capacidad e idoneidad del policía de tránsito para operar el dispositivo alcohosensor, según lo dispone la resolución 1183 de 2005.

Una vez decretadas las pruebas por la inspección de tránsito, en el desarrollo de la audiencia donde se practicaron las mismas, el Despacho realizó al policía de tránsito las siguientes preguntas:

*¿Cómo ocurrieron los hechos?* “Observo a una persona que se baja de un vehículo, al cual por tal motivo le requiero un registro y le manifiesto que si se encontraba conduciendo (...) Por tal motivo le requiero una prueba de embriaguez (...)”

*¿Observó conducir el vehículo al señor Castro?* Lo observo en el instante en que se encuentra bajando de este.

*¿Qué lo incitó a realizar las pruebas de alcoholemia al señor Castro?* Respuesta: Las circunstancias de modo, tiempo y lugar, que se presentaba en el momento, ya que las explicaciones que suministraba el conductor no eran lógicas.

*¿Al momento de usted llegar al lugar y observar al señor Castro bajarse del vehículo, este se encontraba encendido?* Respuesta: Se encontraba la puerta derecha abierta, el vehículo con la luz interna encendida y el motor no sé si se encontraba encendido o apagado.

*¿Tiene certificación de técnico en seguridad vial y en caso de ser afirmativo está en la capacidad de aportarlo a esta inspección?* Respuesta: Si lo tengo.

Tras las anteriores declaraciones rendidas por el servidor público bajo gravedad de juramento, y en complemento a los fundamentos del recurso de apelación, la defensa del ciudadano sancionado contrainterroga al policial en los siguientes aspectos:

*¿Quiere decir lo anterior, que no lo vio ejecutar esta actividad, ósea la de conducir?*  
Respuesta: No.

*¿Es usted certificado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para manejo de equipo alcohosensor?* Respuesta: Si.

Sumado a ello, la Inspección de Tránsito solicitó al policial a través de memorando interno, presentar la certificación de idoneidad de alcohosensor antes del 29 de agosto de 2014.

Llegada la fecha, la Inspección redacta un informe dentro del cual, indica que el policial no aportó al Despacho el certificado de idoneidad para manipulación de alcohosensor.

## **ACTUACIÓN Y DECISIÓN DEL INSPECTOR DE TRÁNSITO**

Los alegatos de conclusión se concentraron en la exoneración de la orden de comparendo por las siguientes razones: 1. La sanción partía de una conducta no tipificada en la legislación de tránsito; 2. La ausencia de medios probatorios que demostraran la culpabilidad el presunto infractor; 3. La falta de pruebas sobre la idoneidad del policía de tránsito para manipular el equipo alcohosensor y por último, el policía nunca observó al señor Castro conduciendo el vehículo.

El 11 de septiembre de 2014, la Inspección de tránsito, después de hacer un breve relato de los antecedentes de la presunta contravención, las normas presuntamente agredidas, esto es, la ley 1696 de 2013 y el artículo 131 del CNT y valorar las pruebas del proceso, declaró culpable de la infracción al señor Castro. En la parte argumentativa de la resolución, la Inspección hizo énfasis en que el señor Castro accedió a practicarse la prueba de embriaguez, que se le respetó en la actuación adelantada su derecho de defensa, y que al encontrarse en la vía, él era un actor vial. Por lo tanto, su conducta representó un riesgo para los demás usuarios del tránsito. Además, las pruebas aportadas por el equipo alcohosensor determinaron que el señor Castro presentaba segundo grado de alcoholemia mediante una prueba idónea que se realizó a través de aire espirado, a pesar de que nunca se aportó la prueba de idoneidad.

La resolución Nro. 300-2014 reconoció culpable al señor Castro de violar el artículo 5° de la ley 1696 de 2013 y le impuso como sanción el pago de una multa de 360 salarios mínimos diarios legales vigentes, la suspensión de la licencia de conducción por el término de cinco años y la realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo de alcohol o sustancias psicoactivas durante cuarenta horas. La resolución igualmente dispone la remisión del acto administrativo al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito y finalmente, también al Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, (SIMIT). Por



último, la resolución ordena que se realicen las respectivas anotaciones en el sistema local de infracciones de tránsito de la Secretaría de Tránsito de la ciudad de Manizales.

## **TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

Al realizar una observación detallada del caso, se logra establecer lo siguiente.

1. Desde el momento en que se realizó el procedimiento contravencional, es decir, cuando se impuso la orden de comparendo, el policía de tránsito interpretó y aplicó erróneamente la ley (ver tabla n°7). Esta vulneración del principio de legalidad se pone en evidencia, a través de dos aspectos: Primero, cuando el policial requirió al ciudadano y lo presionó a realizarse la prueba de embriaguez, siendo consciente que no lo había observado conducir. De esta forma, el servidor público interpretó en forma indebida la sanción “conducir en estado de embriaguez” regulada en la ley 1696 de 2013, sancionando sin que el verbo rector que la establece haya concurrido. Segundo, si el policía de tránsito no tenía la idoneidad para manipular el dispositivo alcohosensor, no debía realizar la prueba para determinar la embriaguez, lo que desconoció la resolución 1183 de 2005, que establece como requisito esta certificación (ver tabla n°7).
2. Cuando se impuso la orden de comparendo, el uniformado actuó según criterios particulares, no legales. Esta vulneración al principio de legalidad (ver tabla n°7) se configura tras analizar la resolución 3027 de 2010, en donde se establece en el capítulo 4 las obligaciones de los miembros de cuerpos de control operativo. Dentro de estas obligaciones se encuentra “diligenciar la orden de comparendo de acuerdo a la realidad de los hechos acaecidos y observados”. Por esta razón, el sancionar a una persona que no se observó conduciendo un vehículo sino, únicamente, bajarse de este, tal como el uniformado lo manifestó en declaración, se considera que la actuación estuvo basada en criterios particulares, no legales, pues el propio manual de codificación de infracciones de tránsito establece la forma en que se debe imponer una orden de comparendo.

3. Durante el trámite del recurso de apelación, especialmente en la audiencia de pruebas, el Inspector de tránsito no valoró debidamente el acervo probatorio. Frente a las irregularidades tan evidentes y corroboradas, como el no aportarse durante todo el proceso la certificación de idoneidad para manipular equipo alcohosensor, la cual deja en el limbo la validez de la prueba según la resolución 1183 de 2005, se vulneró el derecho de defensa, la efectividad de la prueba, lo que hace parte de la garantía al debido proceso (ver tabla n°9). Por otro lado, el Inspector de tránsito interpretó y aplicó erróneamente la ley que estaba en la obligación de garantizar, omitiendo el principio de legalidad, (ver tabla n°7). Aplicar una prueba de embriaguez sin respetar el procedimiento y por parte de un servidor público no competente para realizarlo, genera la nulidad absoluta de la actuación dejando sin soporte la sanción que se aplicó.
  
4. Finalmente, el Inspector de tránsito no aplicó la presunción de inocencia, vulnerando el debido proceso del ciudadano, (ver tabla n°9), derecho que tenía el presunto infractor ante la ausencia de pruebas claras que demostraran su responsabilidad en la conducta objeto de sanción. En el ejercicio interpretativo del Inspector, las anomalías y dudas evidenciadas en el proceso debieron resolverse a favor del investigado, pero en el caso concreto esa no fue la decisión que se tomó. De esa manera, la decisión que puso fin al trámite de apelación de orden de comparendo, debió ser absolutoria, más no condenatoria.

En síntesis, los hechos relevantes de este evento, que ponen en evidencia la vulneración y desconocimiento del principio de legalidad y derecho al debido proceso, se relacionan en la tabla n°11.

**TABLA Nro. 11. SINOPSIS DEL EVENTO UNO.**

<b>Conducta de la autoridad de tránsito, policía/inspector</b>	<b>Principio o derecho vulnerado</b>	<b>Explicación de la vulneración</b>
Realizar procedimiento por embriaguez y orden de comparendo sin observar la conducción del vehículo, (policial)	Principio de legalidad, (interpretación y aplicación errónea de la ley)	El policial imparte un comparendo que solo aplica para personas que conducen en estado de embriaguez según la ley. La sanción es impuesta a pesar de que el funcionario es consciente que la persona conduciendo. De hecho, el vehículo se encontraba apagado y estacionado según lo ratificó en declaración ante la inspección de tránsito
Manipular equipo alcoholensor sin certificación de idoneidad, (policial)	Principio de legalidad, (actuar por fuera del marco legal)	El policial omite un requisito legal y procede a realizar un procedimiento sin encontrarse certificado para hacerlo, desconociendo los parámetros normativos, que establecen como requisito en el procedimiento la certificación de idoneidad
Valorar indebidamente las pruebas que fundamentan la sanción, (inspector)	Derecho al debido proceso, (desconocer el derecho de defensa y la-validez de las pruebas)	El inspector siendo consciente de que nunca se aportó la certificación de idoneidad como prueba avaló el procedimiento y continuó con el trámite
Decidir sobre el trámite de apelación sin reconocer derechos que le asisten al sancionado, (inspector)	Derecho al debido proceso, (descartar la presunción de inocencia)	El inspector ante las anomalías probadas como el: incumplimiento de aportar la certificación de idoneidad y declaraciones que establecieron la no conducción de vehículo, desconoce la presunción de inocencia del sancionado y procede a confirmar la sanción

A diferencia del caso anterior, en donde algunas vulneraciones al principio de legalidad y al derecho al debido proceso, se presentaron por una inadecuada interpretación normativa y falencias probatorias, en el caso siguiente se cuestionan los procedimientos desarrollados por los profesionales de la salud en materia de embriaguez. En efecto, ellos también pueden, en

el ejercicio de sus funciones, convertirse en transgresores de los preceptos constitucionales y legales. En ese orden de ideas, el siguiente evento contravencional ilustrará cómo este tipo de prácticas también pueden generar consecuencias desfavorables para el sancionado.

### **3.2 CASO DOS. EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES**

El día 15 de noviembre de 2015 a las 12:00 a.m., el señor Duque transitaba en motocicleta, en calidad de parrillero en la vía Cauyá-Viterbo. Su propósito era llegar a su residencia ubicada en el Municipio de Viterbo, (Caldas), dado que había ingerido algunas cervezas luego de su jornada laboral. Durante el desplazamiento, su hijo condujo la motocicleta y ambos sufren una caída. En virtud del accidente, la unidad de policía de tránsito, (modalidad rural) llegó al Hospital San José de Viterbo, para diligenciar los documentos respectivos a la afectación del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT).

Al transcurrir casi una hora después del evento, arriba al hospital la unidad de tránsito y frente a la narración de los hechos por parte del señor Duque y su hijo, el uniformado argumenta que la sanción a imponer sería la de embriaguez al señor Duque. Para justificar la imposición de la sanción indica que en horas de la mañana había visto conducir al señor Duque cuando cruzó por el puesto de control que tenía establecido la unidad de tránsito en la vía Cauyá-Viterbo.

A la 1:40 p.m. dentro de las instalaciones del centro hospitalario se le realiza al señor Duque el examen de embriaguez por parte de profesional en la salud según lo dispuesto en el procedimiento beodez (ver capítulo I). Si bien, la prueba se realizó previa solicitud del consentimiento informado, esta solicitud desconoció los derechos a la información y a la toma de decisiones informadas ya que al señor Duque no se le explicó la naturaleza y motivo del examen de embriaguez, ni por parte del policial, ni por parte del médico que lo realizó. Minutos más tarde, el informe rendido por el galeno concluye:

*“Paciente que sufre accidente de tránsito en calidad de conductor, copiloto sufre trauma de tejidos blandos, reconoce consumo de alcohol hasta hoy en la mañana pruebas físicas determinan embriaguez alcohólica grado II. (sin más datos)”.*

Con base en este informe médico, el funcionario de tránsito le realiza al señor Duque la orden de comparendo por embriaguez bajo el radicado [17042000000011346509](#), procediendo a inmovilizar la motocicleta de su propiedad según lo indica la normatividad de tránsito.

El 29 de febrero del año 2016, al señor Duque se le notifica la resolución Nro. 11346509 del 24 de febrero de 2016 expedida por María Isabel Gómez Duque, Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario del Municipio de Anserma (Caldas). Esta resolución lo declaraba contraventor por conducir en estado de embriaguez, en segundo grado, situación que generó en el sancionado inconformismo, motivándolo a instaurar los recursos de ley, dentro del término legal a través de su apoderado. Se debe precisar que, en este evento el medio a través del cual el policía de tránsito determinó la embriaguez alcohólica, fue el examen médico tipo beodez a través del cual se realizó una valoración motriz y de otros factores como la disartria y el nistagmus, dándole criterios suficientes al médico para establecer un diagnóstico positivo.

El resultado que arrojó el anterior procedimiento pasó a formar parte de la documentación que se aportó a la Secretaría de Tránsito de Anserma (Caldas) y sirvió como prueba para establecer la sanción. El resultado fue reportado por el policial de la siguiente manera: Formato de prueba beodez diligenciado por profesional médica Jenifer Vélez Restrepo adscrita al área de urgencias del Hospital San José de Viterbo (Caldas). La sanción impuesta consistió en:

- Suspensión de la licencia de conducción por cinco (5) años.
- Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo del alcohol o sustancias psicoactivas durante cuarenta (40) horas.
- Imposición de multa de trescientos sesenta (360) salarios mínimos diarios legales vigentes.

- Inmovilización de la motocicleta por seis (6) días hábiles en los patios oficiales.

## **ACTUACIONES Y FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y DESARROLLO PROBATORIO**

Manifestada la inconformidad del ciudadano frente al acto administrativo que lo sancionó, el 15 de marzo de 2016, a través de apoderado, interpone recurso de reposición y en subsidio el recurso de apelación. Es preciso aclarar que, por desconocimiento del presunto infractor, no se ejerció su derecho de defensa dentro de los cinco días siguientes a la imposición de la orden de comparendo, por ende, no se surten las etapas de descargos, práctica de pruebas y alegatos de conclusión, únicamente se ataca las falencias establecidas en la resolución que lo sancionó, a través de los siguientes puntos:

1. La contravención impuesta, se realizó por un servidor público sin jurisdicción, dado que el procedimiento se adelantó por un policía de carreteras o tránsito rural. En efecto, según el CNT en su artículo 6° parágrafo 2, la jurisdicción de estas unidades solo comprende carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los Municipios y Distritos.
2. Hay inexistencia de la conducta sancionada por el CNT “conducción en estado de embriaguez”, dado que el presunto infractor jamás fue sorprendido desempeñando tal acción en la motocicleta. En esa medida, no se logró probar la conducta prevista por la ley. Del mismo modo, el policial conoce el caso en el hospital y su intervención se produce una hora después de ocurrido el accidente.
3. Para la fecha en que ocurrieron los hechos, no existía convenio interadministrativo entre el Municipio de Anserma y el Hospital San José de Viterbo que facultara a la autoridad de tránsito del Municipio de Anserma a realizar pruebas de embriaguez en otro Municipio.

Considerando que no hay lugar a práctica de pruebas, por las razones anteriores mencionadas, la administración pública solo se limitó al análisis de la prueba aportada con la orden de

comparendo, es decir, el examen médico, y se abstuvo de decretar pruebas de oficio para resolver los argumentos planteados por la defensa del ciudadano. En este caso, la actuación de la Secretaria de Gobierno y Desarrollo Comunitario del Municipio frente a los fundamentos del recurso fue pasiva, limitándose solo a la expedición de los actos administrativos que deciden de fondo la situación.

## **ACTUACIÓN Y DECISIÓN DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO Y ALCALDE MUNICIPAL**

Presentados los argumentos de los recursos cuyo objetivo era la exoneración de las sanciones contempladas en el acto administrativo, la Secretaría de Gobierno Municipal expidió la resolución 418 el 21 de septiembre de 2016. Esta resolución decidió el recurso de reposición, confirmando íntegramente la resolución 11346509 del 24 de febrero del año 2016 sin hacer un análisis detallado que diera solución a los puntos planteados en el recurso.

Posteriormente, el 10 de noviembre de 2016, el ciudadano es notificado de la resolución 512 expedida por el señor Jennie de Jesús Betancur Calvo, Alcalde Municipal, por medio de la cual se decide un recurso de apelación. Esta resolución confirma integralmente el contenido de la resolución Nro. 11346509 del 24 de febrero de 2016.

## **TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

Al observar las actuaciones del policial de tránsito, de la Secretaria de Gobierno Municipal que conoció el recurso de reposición y del Alcalde Municipal que decidió el recurso de alzada, se logra establecer lo siguiente:

1. El policía de tránsito actuó por fuera del marco legal, al conocer de un caso cuya competencia solo se le atribuye a la policía de tránsito urbana, pues como lo estableció el informe médico “el paciente en calidad de conductor de motocicleta sufre caída sin laceración, ni pérdida de conciencia, en la vía tres esquinas carrera 10 con 9 de

Viterbo.” Las lesiones se produjeron en el casco urbano, no en vías nacionales. La conducta del funcionario desconoció la competencia establecida en el artículo 6 parágrafo 2 del CNT, actuación que vulneró el principio de legalidad por un actuar por fuera de lo establecido en la ley (ver tabla n°8).

2. El policía de tránsito, al igual que la Secretaria de Gobierno y el Alcalde Municipal interpretaron y aplicaron de forma indebida la contravención endilgada al ciudadano. Ciertamente, la ley 1696 de 2013 contempla que la sanción de embriaguez se le atribuye a quien conduzca en ese estado. Pero en el caso descrito, el sancionado acudió a un centro hospitalario para ser atendido por sus lesiones y nunca fue observado por la policía de tránsito desplegando dicha conducta. De hecho, la policía acude al centro de urgencias para diligenciar la afectación del soat tiempo después del accidente. Del mismo modo, el policial sancionó hechos que no observó, interpretando y aplicando de forma opuesta, lo contemplado en la resolución 3027 de 2010 disposición que orienta la correcta forma de realizar la orden de comparendo.

Estas falencias probadas a través del informe médico, debieron ser interpretadas como transgresiones que invalidaban la actuación de la policía de tránsito cuando se abocó el conocimiento por parte de la Secretaria de Gobierno y del Alcalde Municipal. De esta forma, se realizó una errónea interpretación de la ley, se impuso una sanción de manera parcializada y subjetiva y se desconoció la relación entre los hechos probados y la ley que los fundamenta, vulnerándose el debido proceso y el principio de legalidad (ver tablas n° 7 y 9). Además, el informe médico, prueba sobre la que se fundó la toma de decisiones, dejó en evidencia que el único acercamiento entre el ciudadano y el policial se produjo en el centro hospitalario, descartándose de entrada circunstancias de tiempo, modo y lugar, que prueben que el ciudadano fue observado conduciendo vehículo.

3. Finalmente, las múltiples falencias y dudas, no por el policial que sancionó, pero sí, por los otros miembros de la administración, debieron considerarse a favor del ciudadano. Esto con el fin de garantizar la presunción de inocencia que le asistía como



parte de su derecho al debido proceso (ver tabla n°9). La aplicación correcta de esta presunción se habría traducido, necesariamente, en la absolución del sancionado dadas las dudas y falencias establecidas durante el procedimiento.

Los hechos y apreciaciones descritas en este caso, que reflejan vulneraciones sobre el principio de legalidad y derecho al debido proceso, se relacionaran en la tabla n°12 para una mejor comprensión.

**TABLA Nro. 12. SUMARIO DEL EVENTO DOS.**

<b>Conducta de la autoridad de tránsito, policía/Secretaría de Gobierno/Alcalde</b>	<b>Principio o derecho vulnerado</b>	<b>Explicación de la vulneración</b>
Realizar un procedimiento sin tener jurisdicción para hacerlo, debido a su especialidad y rango operacional, (policial)	Principio de legalidad, (actuar en forma contraria a la ley)	El uniformado adscrito a la dependencia de carreteras o tránsito rural, conoce de un accidente que ocurre en zona urbana y siendo consciente de ello, realiza además orden de comparendo, omitiendo la jurisdicción prescrita en el CNT
Sancionar de forma anacrónica la conducción en estado de embriaguez, (policial, Secretaría de Gobierno y Alcalde)	Principio de legalidad, (actuación por fuera del marco legal) y derecho al debido proceso, (interpretación y aplicación errónea de la ley, al igual que sancionar de forma imparcial)	El policial sanciona la conducción en estado de embriaguez desde un centro hospitalario en donde diligenciaba reporte de accidente, bajo el argumento que horas atrás había observado conducir al lesionado, desconociendo las disposiciones legales. Además, los miembros de la administración avalan un procedimiento opuesto a la ley, en donde además, los hechos objeto de controversia no se ajustaron a los parámetros legales aplicables para el caso
Darle continuidad a un trámite en donde la duda y las falencias precedían el procedimiento del policía de tránsito, (Secretaría de Gobierno y Alcalde Municipal)	Derecho al debido proceso, (derecho de desconocimiento de la presunción de inocencia)	Ambos miembros de la administración tuvieron acceso al expediente y a las pruebas relacionadas (informe médico). De esta manera, observaron las inconsistencias del procedimiento policial y sin mayor reparo sancionaron al ciudadano sin resolver las dudas a su favor, tal como lo pregona la presunción de inocencia, (debido proceso)

El caso dos permite comprender ciertos aspectos relacionados con la extralimitación de funciones por parte de algunos policiales de tránsito, al igual que la indebida valoración probatoria de servidores públicos encargados de fallar en las actuaciones administrativas. Sin embargo, las falencias probatorias como aspecto determinante en los procedimientos de embriaguez, también se pueden atribuir a los agentes de tránsito.

### **3.3 CASO TRES. DESEQUILIBRIO PROBATORIO**

El 23 de abril del 2017, el señor Montes se encontraba en horas de la tarde departiendo con sus amigos en un establecimiento ubicado en el barrio la Enea (Manizales) luego de su jornada laboral. Él dejó estacionado su vehículo cerca al establecimiento. Horas más tarde, uno de sus amigos le recomienda que, si desea, podría llamar a un conocido para que lo transporte más tarde a su lugar de residencia por el mismo valor de un conductor elegido, propuesta que el señor Montes acepta.

Llegada la hora del cierre del establecimiento, el señor Montes parte con el conductor elegido. Al llegar al sector de Estambul, vía Panamericana el conductor pierde el control del vehículo por observar el celular, se sale de la vía y choca contra un muro. Inmediatamente, el vehículo se apaga y el señor Montes le reclama al conductor por lo ocurrido sin obtener respuesta alguna. El conductor decide retirarse del sitio dejándolo solo con su vehículo chocado y averiado.

Minutos después, el señor Montes se dispone a salir del carro por la puerta del conductor ya que era la única en buen estado, al realizar esta maniobra se cae por el aceite que se encontraba en la vía como consecuencia de la colisión. Dado que se trataba de un choque simple, llama a la Policía de tránsito para levantar informe de accidente y reclamar a su aseguradora, mientras la unidad llegaba al sitio, se sentó en la parte de atrás de su vehículo y fuma tres cigarrillos.

Posteriormente, la patrulla de vigilancia llega al sector y uno de los policías le pregunta si estaba conduciendo. El señor Montes les manifiesta que no y les explica que el motivo por

el cual se quedó en su vehículo esperando era para dejar el registro del siniestro y realizar la reclamación al conductor que generó los daños, al igual que a la aseguradora. Los policías al observar que el señor Montes respiraba con dificultad por asfixia por presión debido a la opresión del cinturón de seguridad, le preguntan si requería servicios médicos y él accede.

Luego de la valoración médica, le indican que no tiene lesión alguna, sale de la ambulancia y observa a sus padres en el sitio junto a dos unidades de tránsito y transporte urbano, es allí, donde lo requieren para realizar la prueba de embriaguez. El señor Montes les manifiesta que él no era quien manejaba, lo que motivó al policial a indicarle que si se negaba le impondría la sanción máxima, y lo llevaría detenido por negarse, puesto que analizaron un video en donde se observa que si conducía el vehículo.

La anterior circunstancia conlleva a que el señor Montes realice la prueba de embriaguez, cuyo resultado es positivo en tercer grado y como consecuencia, le imponen la orden de comparendo.

El medio implementado por la unidad de tránsito para determinar la embriaguez alcohólica, fue el dispositivo alcohosensor, (RBT IV), descrito en el capítulo I.

Los resultados arrojados por el alcohosensor (pruebas 0445 y 0446) se presentaron ante la Secretaría de Tránsito de Manizales según lo dispone el parágrafo 1° del artículo 135 del CNT.

Finalmente, el señor Montes es sancionado por medio de orden de comparendo Nro. 17001000 – 718585 codificación “F” (código de la embriaguez en la orden de comparendo, ver capítulo I) con las siguientes penalidades.

- Pago de multa 720 a 1440 salarios mínimos diarios legales vigentes.
- Suspensión de licencia de conducción entre diez (10) años.
- Realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo de alcohol o sustancias psicoactivas durante cuarenta (50) horas.

- Inmovilización del vehículo entre diez (10) a veinte (20) días hábiles en los patios autorizados por la Secretaría de Tránsito de Manizales.

## **ACTUACIONES Y FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y DESARROLLO PROBATORIO**

Una vez surtidos los descargos del señor Montes ante la Inspección de Tránsito, dependencia a quien le fue asignada la apelación, su apoderado se percató, durante el traslado del expediente, que dentro del material probatorio no se encontraba el registro fílmico. Hay que recordar que el policía de tránsito afirmó que el video les permitió determinar que el señor Montes estaba conduciendo lo que había justificado la imposición de la sanción. Esta actuación fue informada al Inspector.

Los aspectos que estructuraron el recurso de apelación fueron los siguientes:

1. La actuación de la unidad de tránsito correspondió a una interpretación errónea de la ley (ver tabla 8). Este fundamento del recurso se fundó en que el policial, quien conoce el procedimiento y fundamentación legal sobre la embriaguez alcohólica, se aplicó a una persona que no se encontraba conduciendo y tampoco había sido observada realizando la acción de conducir. Inclusive, el sancionado fue quien dio aviso a las autoridades para que acudieran al sitio a levantar informe.
2. El recurso de apelación en este caso específico, guarda una relación importante con la declaración que suministró el policial que realizó la orden de comparendo. En efecto, su testimonio aclararía la realidad del procedimiento, permitiendo solucionar las anomalías objeto de duda.

Partiendo de lo anterior y también para respaldar la estructura del recurso, se solicitaron y aportaron las siguientes pruebas:

- Declaración del uniformado que impuso la sanción con el fin de conocer lo que ocurrió el día de los hechos del caso.

- Dos (2) audios en los cuales se registró la amenaza del policial al ciudadano de detención, si se negaba a practicar la prueba.

Ambas pruebas fueron decretadas. No obstante, el policía de tránsito nunca aportó el video que registraba al ciudadano conduciendo su automóvil. Sobre este punto, el policía declaró que: *“Un compañero de tránsito, que me acompañó al procedimiento, tiene los elementos materiales de prueba como videos”*.

Posteriormente, la defensa del sancionado le pregunta si observó conducir al señor Montes: A lo cual respondió: *“No observé conducir en ningún momento al sancionado, pero mediante video él era la persona que iba conduciendo”*.

En cuanto a la amenazada por negarse a realizar la prueba, el policial respondió que no lo hizo en ningún momento, adicionando que: *“El video fue registrado por la cámara del edificio aledaño, allí se observa que solo sale una persona del vehículo”*.

Por último, la defensa del sancionado le preguntó al policía de tránsito sobre el término que tenía, según el CNT, para aportar las diligencias adelantadas con el procedimiento, a lo cual él manifestó: *“En el CNT solo dice que se debe entregar dentro de las 12 horas la copia del comparendo, las otras evidencias las puede solicitar el despacho en el transcurso del proceso”*.

## **ACTUACIÓN Y DECISIÓN DEL INSPECTOR DE TRÁNSITO**

Una vez presentados los alegatos de conclusión por la defensa del infractor, los cuales se enfocaron en la absolución de la contravención, debido a la inexistencia del registro filmico que aseguró tener el policía de tránsito como prueba esencial y a la vulneración legal en que incurrió la unidad de tránsito, por sancionar a alguien que no se encontraba realizando la actividad de conducción, como requisito vital de la sanción, el Inspector de tránsito rechazó los argumentos anteriores. En su argumentación, el inspector adujo que debía dar credibilidad

al actuar del uniformado. En otras palabras, el inspector sugirió que la sanción impuesta debía mantenerse a partir de la simple manifestación de la unidad de tránsito a pesar de la no presentación del video como medio de prueba. Por otro lado, la Inspección indicó que, en ningún momento, se decretaron ni aportaron pruebas que pretendieran reafirmar la versión del presunto implicado el cual asevera que el día en que ocurrieron los hechos no era quien conducía el automotor.

Estas consideraciones sirvieron como fundamento para que la resolución Nro. 087 del 9 de junio de 2017 confirmara la sanción en contra del señor Montes. En la resolución se ratifica entonces el pago de una multa de 720 salarios mínimos diarios legales vigentes, la suspensión de la licencia de conducción por el término de cinco años y la realización de acciones comunitarias para la prevención de la conducción bajo el influjo de alcohol o sustancias psicoactivas durante cuarenta horas. Igualmente, la resolución ordena remitir el acto administrativo al Ministerio de Transporte para que ella sea inscrita en el Registro Único Nacional de Tránsito y en el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT). Finalmente, la resolución ordena también que se realicen las respectivas anotaciones en el sistema local de infracciones de tránsito de la Secretaría de Tránsito de la ciudad de Manizales.

## **TRANSGRESIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

Al analizar el caso, principalmente el procedimiento adelantado por la unidad de tránsito y la interpretación normativa y adjetiva hecha por el inspector de tránsito, se logra establecer lo siguiente:

1. El desarrollo del procedimiento liderado por la unidad de tránsito se realizó en contravía de las disposiciones normativas sobre la materia. En efecto, la ley 1696 de 2013 establece que la sanción por conducción en estado de embriaguez debe imponerse a las personas que se encuentren conduciendo un vehículo automotor. La ley no prevé, y por tanto, un servidor no puede aplicar la sanción a los ciudadanos

que no se encuentren desplegando esta conducta. En el caso descrito, la carga de la prueba sobre la realización de la conducta recaía sobre el policial, y era él quien debía demostrar que, efectivamente, el señor Montes se encontraba conduciendo el vehículo. Al no comprobarse la conducta, se entiende que no hay lugar a la sanción. Desafortunadamente, el policial interpretó erróneamente la sanción regulada en la ley, (ver tabla 7), vulnerando así, el principio de legalidad que le asistía al sancionado.

2. El actuar de un servidor público debe guardar sintonía con los fines constitucionales y legales. Partiendo de esta premisa, cuando el policía de tránsito afirmó en el lugar de los hechos y en la audiencia de pruebas, tener a su disposición un video que demostraba la culpabilidad del sancionado, lo que se esperaba por las partes intervinientes era que dicha prueba se aportara. Sin embargo, al no ser así, se pone en evidencia un actuar por fuera del marco constitucional, especialmente en lo que respecta al debido proceso, ya que el sancionado no pudo ejercer de forma efectiva su derecho de defensa (ver tabla 9). En efecto, el sancionado no pudo contradecir una prueba, fundamental para la confirmación de la sanción, pero que nunca hizo parte del acervo probatorio. Ahora bien, si la conducta del policía de tránsito resulta reprochable por anunciar la existencia de pruebas inexistentes y tomar decisiones con base en ellas, resulta también controversial la posición del inspector de tránsito de mantener la sanción basado en presupuestos y hechos que nunca lograron probarse dentro del proceso.
3. Por último, el inspector, dentro de su ejercicio interpretativo de la ley, confirmó una sanción con argumentos parcializados y sin fundamento probatorio (ver tabla 9). Para ser más precisos, nunca se logró probar, siquiera sumariamente, que el señor Montes conducía el vehículo, sin embargo, se sancionó, a pesar que las pruebas legalmente practicadas demostraron todo lo contrario.

Recapitulando lo anterior, las vulneraciones presentadas y su explicación serán relacionadas en la tabla n°13.

**TABLA Nro. 13. SÍNTESIS DEL EVENTO TRES.**

<b>Conducta de la autoridad de tránsito, policía/Inspector</b>	<b>Principio o derecho vulnerado</b>	<b>Explicación de la vulneración</b>
Realizar orden de comparendo por conducir en estado de embriaguez, al propietario de un vehículo, cuando él no lo conducía, debido a que solicitó la intervención de la autoridad de tránsito para levantar informe de accidente (policía)	Principio de legalidad, (interpretar erróneamente la ley)	La unidad de tránsito sanciona por embriaguez a alguien que no se encontraba conduciendo, alegando que un video evidenciaba lo contrario. Tal video nunca se aportó al proceso. Esta actuación configura, además de un abuso de autoridad, una omisión al principio de legalidad, por aplicar la ley de forma contraria a su taxatividad.
Afirmar bajo gravedad de juramento la posesión de una prueba inexistente que determina la culpabilidad del presunto infractor, (policial)	Derecho al debido proceso (Derecho a la defensa - debida valoración probatoria)	El policial sostuvo durante toda la actuación, que tenía en su poder la prueba que demostraba la culpabilidad del sancionado. No obstante nunca se aportó dicha prueba, lo que conllevó a la sanción del ciudadano y a la vulneración del debido proceso en materia probatoria, a través de una prueba inexistente.
Fallar tomando como fundamento la validez y veracidad de una prueba inexistente (inspector)	Derecho al debido proceso (sancionar imparcialmente)	El inspector de tránsito siendo conocedor de las falencias probatorias por parte del uniformado, expide un acto administrativo en donde enfatiza la validez del procedimiento policial. Del mismo modo, sanciona al ciudadano dando validez a una prueba que nunca se aportó al proceso y a partir de la cual la sanción realizada quedaría viciada de nulidad absoluta.

Los casos relacionados, muestra de forma reiterativa un abuso de autoridad y una errónea interpretación, por parte de los servidores públicos, a la normatividad. Estos comportamientos repetitivos en diferentes instancias confirman que las autoridades de tránsito de los casos analizados al imponer la sanción o al resolver los recursos de apelación contra la misma desconocieron abierta y voluntariamente los elementos que integran el núcleo esencial del principio de legalidad y del derecho al debido proceso que se presentaron en el capítulo anterior (ver tabla 7 y 9). Estos tres casos permiten concluir, que la efectividad del principio de legalidad y del derecho al debido proceso, depende, en gran medida, del actuar del servidor público. No se puede olvidar, que un buen ejercicio de la función pública,



implica que los encargados de representar al Estado acaten y promuevan la Constitución, por ende, las actuaciones contrarias a su contenido desprestigian además de la esencia y fines de la misma carta, los objetivos que persiguen las normas que integran el ordenamiento jurídico.

Si lo que se pretende es obtener protección de principios y derechos ante omisiones administrativas como las ilustradas anteriormente, una alternativa considerable es buscar respaldo en las instituciones gubernamentales. Para ello, a través de derecho de petición se preguntó a la Personería de Manizales, a la Secretaría de Movilidad de Manizales, a la Gobernación de Caldas - Unidad de Tránsito Departamental y al Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito – SIMIT-: ¿Cuál es, desde sus facultades legales, administrativas y de control, su opinión frente a las sanciones por conducción en estado de embriaguez, que vulneren el debido proceso y el principio de legalidad, por parte de cualquiera de los servidores públicos (policías, guardas e inspectores de tránsito) competentes para imponerlas? Las respuestas recibidas fueron las siguientes:

1. La Personería de Manizales señaló que:

Dentro de nuestras funciones se evidencia muy claramente que somos un organismo de control con enfoque integral a incluyente, que protege, defiende y promueve los derechos de las personas, controla la función pública y vigila la conducta oficial de servidores públicos, para contribuir al cumplimiento de los fines del Estado.

Como puede evidenciarse en el párrafo anterior no somos competentes para emitir conceptos y menos sobre leyes y medidas que regulan el comportamiento frente asuntos que tienen relación con las normas de tránsito. (respuesta a derecho de petición dirigido a la Personería de Manizales, 18 de febrero de 2021).

2. La Secretaría de Movilidad de Manizales indicó que:

El ciudadano que considere que con un procedimiento adelantado en su contra, por conducir en estado de embriaguez se ha violado el derecho fundamental al debido

proceso o el principio de legalidad, podrá acudir a las autoridades disciplinarias competentes para formular la correspondiente queja y/o ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para presentar demanda de Nulidad del acto administrativo sancionatorio (respuesta a derecho de petición dirigido a la Secretaría de Movilidad de Manizales, 12 de febrero de 2021).

3. La Gobernación de Caldas-Unidad de Tránsito Departamental indicó:

En el procedimiento de Tránsito para garantizar la materialización de garantías fundamentales, en casos como los que plantea el peticionario cuando se presenta inconsistencia en los grados que exige la norma y el deber de identificar al infractor conduciendo; son situaciones jurídicas de las cuales su inobservancia puede configurar violaciones al debido proceso, empero, es clara la norma y la jurisprudencia sobre la utilización de los medios electrónicos de foto detección utilizados en algunas jurisdicciones frente a la corresponsabilidad del propietario y quien guía el vehículo al momento de la infracción (identificación), los medios técnicos como los alcohosensores y las diferentes formas que medicamente se han establecido para determinar la embriaguez; de lo anterior, es una carga del presunto contraventor probar la situación jurídica que se aduce como violatoria del debido proceso. Es aquí donde adquiere gran relevancia el manto de legalidad que cubre el proceso contravencional de Tránsito, pues se exige mayor rigurosidad y apego al procedimiento, desde el momento que el agente de control tiene contacto con el actor vial, a fin de no condicionar el proceso a reproches procedimentales.

Bajo el entendido anterior, las Autoridades de Tránsito como autoridades públicas, también están en la obligación de acceder cuando se demuestra y logra probar la vulneración de derechos al debido proceso y legalidad, a declarar tal vulneración, si y solo si confluyen todos los elementos estructurantes que vician un procedimiento y lo desdibujan del campo de la legalidad (respuesta a derecho de petición dirigido a la Gobernación de Caldas- Unidad de Tránsito Departamental, 08 de marzo de 2021).

4. El Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito – SIMIT no dio respuesta al derecho de petición enviado con fecha 11 de febrero de 2021.

De las respuestas puede concluirse que existe una mayor importancia sobre la competencia que estas desempeñan que frente a las vulneraciones que padecen los ciudadanos sancionados. De hecho, ninguna de las entidades consultadas mencionó la existencia de mecanismos formales a los cuales el ciudadano puede acudir para solicitar su intervención con miras a obtener el restablecimiento de los derechos vulnerados. Estas entidades tan solo se limitaron a reiterar la facultad con la que cuenta el ciudadano de demandar, en ejercicio de su derecho de acción, la nulidad del acto administrativo frente al cual existe una inconformidad en el procedimiento.

Frente al desconocimiento de los elementos que integran el núcleo esencial del principio de legalidad y del derecho al debido proceso por parte de los diferentes servidores públicos, (policías y guardas de tránsito) también se puede concluir que, algunas entidades gubernamentales que tienen relación directa con el tránsito y transporte demuestran poco interés frente a transgresiones de este tipo, omitiendo las funciones y propósitos para los cuales fueron instituidas, quebrantando a su vez los fines del Estado Social de Derecho

Ante situaciones como las evidenciadas en este capítulo, el ciudadano se ve en la obligación de acudir a otras instancias jurídicas y judiciales buscando una evaluación correcta, legal e integral de su caso. Esta posibilidad se logra a través de la interposición de otros mecanismos alternos. En consideración a ello, el capítulo 4° abordará los diferentes mecanismos judiciales procedentes, una vez fracasan las actuaciones administrativas. Esto con el fin de garantizar frente a vulneraciones latentes, la prevalencia y contenido del principio de legalidad y del derecho al debido proceso.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **MECANISMOS DE DEFENSA PARA EL RESTABLECIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN EL PROCESO CONTRAVENCIONAL**

La Constitución Política de Colombia, impone a todos los servidores y autoridades públicas garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la misma. De este modo, cuando las actuaciones administrativas se desarrollan en oposición al mandato superior, las personas que se encuentran vinculadas a dichas intervenciones, se ven directamente perjudicadas.

En dichos casos, el acceso a la justicia se convierte en el derecho que permite al afectado, a través de ejercicio de herramientas y mecanismos legales, exigir el respeto de sus derechos y buscar el cumplimiento de los propósitos constitucionales y legales que orientan su relación con el Estado. En este orden de ideas, frente a prácticas ilegales y desfavorables realizadas por cualquier servidor público, sin importar su grado jerárquico o funcional, el ciudadano inconforme puede hacer uso del acceso a la justicia, y acudir a otras instancias, con el objetivo de obtener un nuevo análisis del caso. Como lo ha indicado la Corte Constitucional “la obligación de garantía respecto del derecho de acceso a la justicia se refiere al deber que tiene el Estado de hacer todo lo que está a su alcance para el correcto funcionamiento de la administración de justicia.” (Corte Constitucional, Sentencia T- 421 de 2018).

El presente capítulo abordará la definición, el procedimiento, la competencia de diversos mecanismos administrativos y los mecanismos judiciales al alcance de quienes han sido sancionados a pesar del desconocimiento del principio de legalidad y del derecho al debido proceso. Estas instancias permiten dar cumplimiento al acceso a la justicia a través de un nuevo estudio en donde logre corregirse las vulneraciones que se presentaron durante la imposición de la sanción o el trámite de apelación contravencional (conducción en estado de embriaguez).

## **4.1. MECANISMOS ADMINISTRATIVOS**

En las actuaciones administrativas, como lo indica Álvarez, “el ciudadano es el centro y núcleo” (2011, p. 91). Por esta razón, el Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, en adelante (CPACA) no solo regula los procedimientos contenciosos administrativos, sino que, hace especial énfasis en la regulación de los procedimientos administrativos, donde se desarrolle la relación directa entre la autoridad y la persona (Álvarez 2011).

Con la ley 1437 de 2011, se buscó responder a las carencias y realidades del Estado social de derecho. De esta forma, para garantizar una adecuada administración de justicia, los recursos legales se actualizaron en lo que respecta a su practicidad y utilidad (Fajardo 2011). El artículo 74 del CPACA regula los recursos contra los actos administrativos expedidos por la administración.

Las decisiones adoptadas por los inspectores de tránsito dentro de un proceso de apelación contra la orden de comparendo constituyen un acto administrativo. Si la persona sobre quien recae la decisión considera que la misma desconoce sus derechos fundamentales, ella tiene a su disposición tres recursos: el recurso de reposición, el recurso de apelación y la revocatoria directa. Estos recursos se expondrán a continuación.

### **4.1.1. RECURSO DE REPOSICIÓN**

El recurso de reposición es “aquel medio de impugnación ordinario que tiene por objeto obtener del tribunal que dictó un auto que lo modifique o lo deje sin efecto, sea que se hagan valer o no nuevos antecedentes” (Garzón 2014, p.615).

El recurso de reposición es un medio efectivo frente a la administración que garantiza además del acceso a la justicia, la aclaración, la modificación o la revocación del acto administrativo a cargo de quien lo expidió a través de un nuevo acto que reconsidera la decisión tomada en el primero. Este mecanismo procede solo contra los actos administrativos definitivos. Dicho

de otro modo, el recurso procede solo contra aquellos actos que, directa o indirectamente, deciden de fondo sobre un asunto.

La interposición de este recurso es facultativa, no es obligatoria. De hecho, una vez presentado, se puede desistir de él en cualquier momento. El recurso debe interponerse ante la autoridad pública que expidió el acto administrativo definitivo, siendo ella la única legalmente competente, para recibirlo y darle la respectiva solución. La decisión que se tome dentro de ese recurso no necesariamente, debe ser favorable, dado que, según la interpretación que se le dé, la respuesta también podría ser contraria a lo requerido.

Ahora bien, el CPACA incluyó una innovación sobre el recurso de reposición, la cual no se encontraba registrada en el Decreto 01 de 1984 (Código contencioso administrativo). Dicha innovación consiste en que a través del recurso se puede solicitar, a quien profirió el acto administrativo, que adicione aquello que a primera vista no se incluyó en el acto administrativo definitivo, o en su defecto, aquello que se desconoció durante la actuación administrativa.

El procedimiento a través del cual se interpone este recurso se establece en el artículo 76 del CAPACA. Dicho artículo dispone que: “los recursos de reposición y de apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los 10 días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso...”

Este recurso se puede interponer sin abogado, debido a que el interesado se encuentra facultado para hacerlo, por ser directamente el afectado. Ahora, el recurso debe sustentarse indicando los argumentos que tiene el afectado para solicitar la aclaración, la modificación, la adición o la revocación. Los argumentos deben acompañarse de las respectivas pruebas si es del caso, ya que el afectado cuenta con la posibilidad de solicitar las pruebas que considere pertinentes. Es importante indicar, que en el escrito debe indicarse la dirección física del recurrente, o en su defecto, la dirección electrónica para que se surtan las respectivas notificaciones. Debe tenerse en cuenta que si transcurridos dos meses después de la

interposición del recurso, el recurrente no es notificado de la decisión sobre el mismo, se entenderá que la decisión fue negativa.

Frente a la contravención por conducir en estado de embriaguez, el recurso de reposición procede, siempre y cuando se haya presentado la apelación o impugnación de la orden de comparendo. Igualmente se requiere que la apelación haya culminado con la notificación del acto administrativo, por medio del cual se decide de fondo la actuación.

Con respecto al trámite sobre el acto administrativo expedido por el inspector de tránsito, el recurso de reposición se presenta en audiencia de fallo, una vez se surta la notificación personal, se sustenta de forma verbal en la misma audiencia, o escrita, dentro de los 10 días siguientes a la notificación del acto. Frente a los fundamentos que lo integran, es pertinente indicar, que se deben precisar de forma estructural y clara los argumentos jurídicos y probatorios que permiten solicitar la aclaración, adición o revocación de la decisión tomada por el inspector de tránsito. En este punto, se deben relacionar todas las transgresiones evidenciadas sobre el principio de legalidad y el debido proceso, con el fin de ilustrar al inspector de la obligatoriedad de reponer su decisión y respetar los preceptos constitucionales y legales que se encuentra en la obligación de acatar.

Se aconseja que, al momento de sustentar el recurso de reposición en forma verbal, se corrobore que lo sustentado guarde completa similitud con lo consignado por la administración. En otras palabras, debe asegurarse que se transcriban los argumentos sin exclusión de detalles. De la misma forma, en los eventos donde hay pruebas que evidencian omisiones o extralimitaciones de cualquier servidor público vinculado a la actuación administrativa, es importante dejar la constancia si la prueba se encuentra o no. También debe indicarse el tipo de vulneración en que incurre el servidor frente a las disposiciones constitucionales y legales. Esto con el propósito de evitar cualquier tipo de modificación o alteración probatoria durante el desarrollo del recurso de recurso.

Recapitulando lo anterior, el recurso de reposición se puede simplificar en los puntos que se relacionarán en la tabla n°14.

**TABLA Nro. 14. COMPENDIO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.**

<b>RECURSO DE REPOSICIÓN</b>	
<b>Particularidades</b>	<b>Ejercicio</b>
Objetivo	La aclaración, modificación, adición y revocación del acto administrativo
Formalidad	Es facultativo
Procedencia	Contra actos administrativos definitivos
Autoridad competente de su trámite	Autoridad pública que expide el acto administrativo
Trámite	Escrito – verbal. Representación jurídica opcional
Oportunidad para su procedencia	Notificación personal del acto administrativo o dentro de los 10 días siguientes al fallo

Por último, el recurso de reposición no siempre es eficaz para este tipo de contravenciones, ya que, generalmente la decisión objetada siempre se ratifica por el inspector de tránsito, sin que exista de por medio, una nueva valoración que tome como referente los argumentos de este mecanismo legal. En este caso es pertinente indicar, que además de este recurso, también existe otro adicional que puede ser interpuesto ante la administración, se trata del recurso de reposición.

#### **4.1.2. RECURSO DE APELACIÓN**

El CPACA determina la procedencia de este recurso en el artículo 74. El recurso procede únicamente contra los actos administrativos definitivos. A través del recurso de apelación, se busca que la administración proceda a la aclaración, modificación, adición o revocación de la decisión objetada por medio de un nuevo acto administrativo, expedido, no por la misma autoridad, sino por su superior administrativo.

Del recurso de apelación, se puede desistir en cualquier momento y se puede interponer como subsidiario del recurso de reposición, o de forma independiente. Por otra parte, conserva una



calidad especial, consagrada en el artículo 76 del CPACA ya que además de pretender que el superior analice nuevamente el caso objeto de recurso, su presentación es requisito obligatorio para acudir posteriormente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En otras palabras, este recurso se convierte en un requisito de procedibilidad para acudir a los mecanismos judiciales que se abordarán más adelante en este capítulo. De esta manera, el recurso de apelación es el primer control jurídico frente a la actuación administrativa (Palacio 2005).

El procedimiento surtido en este recurso es similar al mencionado en el recurso de reposición. Esto significa, que las formalidades consagradas en el artículo 76 y siguientes del CPACA se aplican también al recurso de apelación. Sin embargo, debe mencionarse que si bien el recurso es resuelto por el superior jerárquico, el encargado de su recepción es el mismo servidor público que profirió el acto administrativo.

En lo que respecta a la contravención de embriaguez, el recurso de apelación se puede sustentarse de forma verbal, una vez se notifique el fallo que pone fin a la actuación. Surtido el traslado en audiencia, se debe definir por la autoridad si se concede o se niega el mismo. Por otro lado, también puede interponerse de forma escrita dentro de los 10 días siguientes a la notificación (Garzón 2014).

Durante la sustentación de este recurso, se deben especificar los argumentos que lo motivan, con sus respectivos medios probatorios o, si el caso lo amerita, los argumentos que requieren el decreto de nuevas pruebas. El recurso se tramita en efecto suspensivo y la administración cuenta, como lo dispone el artículo 79 del CPACA, con un término no mayor a 30 días, prorrogables por el mismo término, para la práctica de pruebas.

Las vulneraciones del principio de legalidad y del derecho al debido, deben ser relacionadas en las actuaciones en donde tuvo injerencia el agente de tránsito o el inspector durante la actuación administrativa. En otras palabras, se recomienda que durante el trámite de este recurso se dejen en evidencia las falencias en que incurrió el servidor público, sea el policial durante el procedimiento en donde impone la orden de comparendo o, el inspector, al

momento de interpretar la ley, de avalar el procedimiento policial o al valorar pruebas que desestiman la contravención. Esto con el propósito de vincular la responsabilidad del servidor público en el cumplimiento de los deberes constitucionales y legales, que hayan sido omitidos en el ejercicio de sus funciones. Además, los servidores públicos como sujetos destinatarios del Código Único Disciplinario (ley 734 de 2002) pueden ser investigados disciplinariamente una vez se haya surtido el recurso y continúe la vulneración impugnada.

Cumplido el periodo probatorio, el superior administrativo del inspector de tránsito, que es el Secretario de Tránsito, el Alcalde o el Jefe de Unidad, deberá proferir la decisión a través de la cual se resuelve el recurso de apelación.

Como sugerencia adicional, es importante contabilizar los términos del recurso, ya el CPACA en su artículo 86 sanciona su no resolución oportuna, generando responsabilidad para el servidor, la cual se puede constituir como una falencia adicional al momento de acudir a un mecanismo judicial.

Como se ha indicado, el recurso de apelación, contiene varias peculiaridades que se relacionaran en la tabla n° 15 para facilitar su esquema de comprensión.

**TABLA Nro. 15. ESQUEMA DEL RECURSO DE APELACIÓN.**

<b>RECURSO DE APELACIÓN</b>	
<b>Particularidades</b>	<b>Ejercicio</b>
Objetivo	La aclaración, modificación, adición y revocación del acto administrativo
Formalidad	Es obligatorio para agotar requisito de procedibilidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa
Procedencia	Contra actos administrativos definitivos
Autoridad competente de su trámite	Superior administrativo de quien profirió el acto administrativo
Trámite	Escrito – verbal. Representación jurídica opcional

Oportunidad para su procedencia	Notificación personal del acto administrativo o dentro de los 10 días siguientes al fallo
---------------------------------	---

Como crítica a este recurso, se tiene que la administración, generalmente, lo resuelve de forma análoga al de reposición, confirmando íntegramente el acto administrativo objeto de recurso, sin la implementación de un enfoque diferente del caso y las pruebas. En la mayoría de los casos, el superior jerárquico se limita a transcribir la parte motiva de la resolución proferida por el inspector de tránsito. En síntesis, la efectividad de los recursos de reposición y apelación en las actuaciones administrativas, especialmente en la apelación de la sanción por conducir en estado de embriaguez, es bastante reducida. Ello se debe, a que normalmente el funcionario que expide el acto, ratifica la decisión anterior, generando que el ciudadano recurrente acuda a estos medios, más con el propósito de agotar el requisito de procedibilidad, que con el sentido de la revocación del acto Fajardo (2011).

Fuera de la esfera de los recursos, existe una actuación adicional que se surte ante la administración, la cual puede restablecer las vulneraciones generadas en las instancias anteriores, por medio de la expedición de un nuevo acto administrativo, siempre y cuando no se haya iniciado un proceso en la jurisdicción de lo contencioso administrativa se trata de la revocatoria directa del acto administrativo.

#### **4.1.3. LA REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO**

Este mecanismo permite a las autoridades administrativas revocar sus propios actos, independiente de su carácter general o particular. Esta facultad se encuentra regulada en el artículo 93 del CPACA y se puede producir de oficio o a solicitud de parte en los siguientes eventos:

- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley;
- Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; o
- Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona

La revocatoria directa de acto administrativo se puede presentar en cualquier momento, sin importar que los actos tengan firmeza o el directamente afectado, haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativa. La única condición es que no se haya notificado el auto admisorio de la demanda. Esta acción se asimila a la nulidad, debido a que se tiene en cuenta la contradicción directa o el desconocimiento de la ley. Sin embargo, en este caso, el afectado por un acto administrativo no es el orden jurídico, sino, la persona que debe afrontar las consecuencias individuales que el acto le genera en virtud del acaecimiento de cualquiera de las causales taxativas ya mencionadas.

El trámite o procedimiento de la revocatoria directa de acto administrativo debe cumplir con una serie de requisitos, regulados en los artículos 93 a 95 del CPACA. Ellos podrían resumirse de la siguiente manera:

- La identificación íntegra del solicitante o apoderado
- El objeto de la petición, debidamente soportada
- La justificación del agravio
- Los fundamentos jurídicos de la petición
- Las pruebas a disposición del solicitante
- La dirección para surtir las notificaciones

Partiendo de lo anterior, el órgano competente para decidir la solicitud de revocación es la autoridad administrativa superior de quien expidió el acto administrativo objeto de los recursos anteriores. El término que tiene para dar respuesta es de dos meses, computo que se inicia desde el día hábil siguiente a su presentación.

La revocatoria directa frente a la contravención por embriaguez se debe dirigir al organismo de tránsito a quien por jurisdicción, pertenezca el agente de tránsito que levantó la orden de comparendo. El escrito debe contener principalmente la causal taxativa, que por lo general, es el agravio que causa sobre el sancionado el acto administrativo. Igualmente, deben realizarse la identificación de las diferentes vulneraciones legales o probatorias en que incurrieron los diferentes servidores públicos, bien sea desde el procedimiento inicial donde

se sanciona o durante el desarrollo del recurso de apelación de orden de comparendo. En esa medida, deben dejarse claras las conductas o actuaciones que desconocieron el principio de legalidad y el derecho al debido proceso con los actos administrativos expedidos por el inspector de tránsito. Esta argumentación permite explicar la afectación de los preceptos constitucionales y legales debido a una práctica indebida de la administración.

Por último, la solicitud de revocatoria directa de acto administrativo debe identificar las resoluciones que requieren ser revocadas, es decir, la que pone fin a la impugnación o apelación de comparendo, la que resuelve el recurso de reposición o la que resuelve el recurso de apelación. Igualmente, debe solicitarse la expedición de un nuevo acto administrativo que subsane las vulneraciones probadas que dieron lugar a la interposición de este mecanismo.

Se advierte que para decidir sobre la imposición de las contravenciones al tránsito, incluida la conducción en estado de embriaguez, hay un término de caducidad de un año, contado a partir de la ocurrencia de los hechos según lo establece el artículo 161 del CNT. Generalmente, las inspecciones se extienden por encima del término para decidir de fondo la impugnación o apelación del comparendo. En ese sentido, esta causal se puede incorporar a la solicitud de revocación ya que, en materia práctica esta acción se interpone una vez fracasados los recursos de ley. En la tabla n° 16 se ilustra de forma resumida los aspectos abordados sobre este mecanismo administrativo.

**TABLA Nro. 16. REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO.**

<b>REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>Particularidades</b>	<b>Ejercicio</b>
Objetivo	Facultad de la administración de revocar sus propios actos
Formalidad	Es facultativa
Procedencia	Contra actos administrativos de carácter general o particular

Autoridad competente de su trámite	Autoridad administrativa (superior jerárquico de quien expide la resolución inicial, la cual fue objeto de recursos)
Trámite	Escrito. Representación jurídica opcional.
Oportunidad para su procedencia	En cualquier momento, sin importar que los actos tengan firmeza o el directamente afectado, haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativa, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Como crítica a esta acción puede señalarse que ella se encuentra limitada a la interpretación jurídica de la administración. Si se considera que, las dependencias jurídicas de los organismos de tránsito, quienes también son las encargadas de resolver el recurso de apelación, se pronuncian también sobre esta acción y durante su ejercicio interpretativo se limitan a la transcripción considerativa de la resolución expedida por el inspector de tránsito, son muy pocas las posibilidades de que, a través de este mecanismo, se logre revertir la decisión tomada por la administración. En tal sentido, la tramitología y finalidad que la autoridad administrativa le da a esta acción al momento de resolverla, evidencia que no es un mecanismo pertinente para garantizar protección jurídica. No obstante, es preciso indicar que, en contraste a las anteriores actuaciones administrativas, existen otros mecanismos de defensa alternos, a los que puede acudir el sancionado encontrando procedimientos con más garantías que magnifiquen el acceso y la administración de justicia. Estos mecanismos de tipo judicial son básicamente la acción de tutela y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

#### **4.2. MECANISMOS JUDICIALES.**

Los mecanismos judiciales tienen como finalidad garantizar la protección de los principios y derechos fundamentales ante cualquier tipo de amenaza o vulneración ejercida por persona natural o jurídica. Por ende, la Constitución política y el mismo ordenamiento jurídico prevén los presupuestos necesarios para que cualquier ciudadano que considere que existe un riesgo,

peligro o transgresión sobre los mismos obtenga, por parte del Estado, especialmente de sus funcionarios judiciales, una adecuada y correspondiente administración de justicia.

De esta manera, existe en el ordenamiento jurídico diferentes mecanismos judiciales, que son idóneos para amparar la efectividad del derecho. En ellos, a diferencia de las actuaciones administrativas, en donde la autoridad pública en ejercicio de sus funciones, es quien decide y finaliza la actuación, los operadores judiciales son los encargados de interpretar y aplicar la ley.

En este aparte se abordarán dos mecanismos judiciales: el primero, establecido por la Constitución Política de 1991, destinado específicamente a la protección de principios y derechos fundamentales, regido por las particularidades que pregona el Estado Social de Derecho. El segundo, delimitado por una jurisdicción y creado para reivindicar las actuaciones administrativas, restableciendo el derecho de la persona afectada, en virtud a los efectos generados por un acto.

#### **4.2.1. LA ACCIÓN DE TUTELA**

Este medio judicial se encuentra consagrado en el artículo 86 la Constitución Política de 1991 y revela la profunda necesidad de protección de los derechos fundamentales que se reconocen a los sujetos de derecho en sociedades como la nuestra (Velásquez 2004). Al mismo tiempo, este mecanismo legitima a cualquier persona para instaurarla siempre que considere que sus derechos fundamentales se encuentran vulnerados por un particular o por las autoridades públicas. La acción de tutela se caracteriza también por regularse de forma única dentro del ordenamiento jurídico colombiano, independiente a los diferentes derechos o materia de pretensiones que se invoquen (Osuna 1998).

El artículo 86 señala que la acción de tutela busca la protección de derechos fundamentales constitucionales ante amenazas o vulneraciones, sin especificar cuáles. La Corte Constitucional ha indicado al respecto que “El Constituyente no determinó en forma taxativa cuales eran los derechos constitucionales fundamentales” (Corte Constitucional, Sentencia

T-002 de 1992). Sin embargo, el alcance de su aplicación ha sido desarrollado jurisprudencialmente logrando determinar, que no solo son objeto de protección los derechos relacionados en la Constitución desde el artículo 11 a 42, sino también, aquellos preceptos que no tienen ese carácter de fundamental, incluidos los principios, que por conexidad merecen el resguardo y protección de esta acción (Torrez 2020).

Para ilustrar mejor lo anterior, el debido proceso al ser de carácter fundamental y de aplicación instantánea, tiene conexidad con el principio de legalidad y viceversa. Por consiguiente, cuando las actuaciones de las autoridades públicas amenazan el principio de legalidad, la acción de tutela puede entablarse para exigir su protección, debido a la relación que el guarda con el debido proceso. La Corte Constitucional ha establecido sobre este punto que “el derecho al debido proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales entre los que se encuentran el principio de legalidad” (Corte Constitucional, Sentencia T-572 de 1992).

El Decreto 2591 de 1991, encargado de regular esta acción, dispone algunas causales de improcedencia, como lo son cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, como lo son para el presente caso, los recursos legales que proceden en la actuación administrativa (ver tablas 14, 15 y 16). Sin embargo, como lo indica el artículo 8° del mencionado Decreto Legislativo, la acción de tutela puede emplearse como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable. Su uso como mecanismo transitorio se entiende como la posibilidad que tiene el afectado de instaurarla conjuntamente con otra acción diferente, en sede judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. De esta manera, el juez encargado de tramitar la acción de tutela en la sentencia que profiera deberá indicar, que los efectos del fallo estarán vigentes hasta que se decida de fondo la acción pertinente que fue instaurada por el afectado a través de medio judicial.

Para instaurar la acción de tutela, no se requieren formalidades, pues su único requisito es que el actor presente una descripción de la acción u omisión que motiva la solicitud (Torres 2020). No obstante, si la persona afectada tiene la capacidad de hacerlo, ella puede presentar la acción por escrito ante juez de la República. El accionante deberá indicar, al momento de



interponer la acción, la afectación de sus derechos de una forma y articulada, relacionando las pruebas a su disposición, la identificación propia y de quien genera la vulneración, al igual que, la información necesaria para surtir las notificaciones. El juez tendrá a su cargo el deber de emplear todos los medios para acercarse a la verdad y ver si los derechos fundamentales han sido vulnerados o no (Ferrer 2010) y solo podrá inadmitirla cuando la solicitud no logre establecer la respectiva vulneración. Cuando el juez admite la acción el accionado obtendrá una decisión a la vulneración o desconocimiento de sus derechos dentro de un plazo perentorio no mayor a 48 horas (Castro 2016).

Para la contravención por conducción en estado de embriaguez, la acción de tutela es procedente siempre y cuando se reúna dos requisitos: 1. Se busque la protección de principios y derechos y 2. Cuando los recursos y acciones legales agotados frente a la autoridad administrativa hayan sido ineficaces. Si se cumplen estos dos requisitos, en el escrito de la acción es necesario identificar las falencias presentadas en el procedimiento que impone la sanción y las acciones presentadas luego de los recursos de ley. La presentación de los hechos debe ser clara y evidenciar la vulneración del principio de legalidad y del debido proceso, así como la conexión con otros derechos que se puedan ver afectados simultáneamente como, el derecho al buen nombre, el derecho al trabajo y el derecho al mínimo vital y móvil.

Los hechos y la descripción de las vulneraciones deben ser respaldados probatoriamente. Para ello se aconseja acompañar al escrito todas las pruebas en poder del accionante como la orden de comparendo y sus anexos, las declaraciones de las partes vinculadas al proceso, las pruebas solicitadas y decretadas, los alegatos de conclusión y los actos administrativos que materializan la transgresión. Igualmente, se recomienda solicitar todas las pruebas pertinentes para demostrar la ocurrencia de los hechos y las vulneraciones.

Como observación adicional, si lo pretendido es la protección judicial frente a las evidencias presentadas, dentro de la solicitud dirigida al juez se debe encaminar a la declaración de inoperancia, al menos transitoria, de los actos administrativos mientras se resuelve la admisión y decreto de medida cautelar, consistente en la suspensión provisional del acto en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto con el objeto de garantizar los derechos

fundamentales vulnerados y la existencia de medios alternativos que tienen en común el mismo fin.

En razón a que el presente mecanismo judicial es tan amplio, la tabla n° 17 resume sus posturas características.

**TABLA Nro. 17. ACCIÓN DE TUTELA**

<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>	
<b>Particularidades</b>	<b>Ejercicio</b>
Objetivo	La protección instantánea de derechos y principios fundamentales
Formalidad	Es facultativa
Procedencia	Contra cualquier tipo de vulneración de derechos y principios fundamentales
Autoridad competente de su trámite	Juez de la república
Trámite	Escrito para trámite en Despacho judicial. Su elaboración previa: escrita – verbal. Representación jurídica opcional
Oportunidad para su procedencia	En cualquier momento en que se presente la vulneración, cumpliendo con la inmediatez de la acción, (término razonable respecto a la vulneración del derecho)

Como crítica a este medio judicial, se tiene que la acción de tutela solo procede como mecanismo transitorio frente a vulneraciones presentadas en el proceso contravencional de embriaguez alcohólica. Esto se debe a la existencia de una actuación administrativa, como la revocatoria directa del acto administrativo, y de otros mecanismos judiciales, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los cuales también buscan garantizar los derechos vulnerados en el acto administrativo en jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Otro aspecto negativo de este mecanismo judicial es que al exigir que el mecanismo ordinario de protección se encuentre en curso, el afectado debe, antes de entablar la acción de tutela, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a instaurar la acción de nulidad y

restablecimiento del derecho. Ahora, para que la acción puede instaurarse, el afectado debe agotar, previamente, la conciliación prejudicial ante la procuraduría delegada para asuntos administrativos como requisito de procedibilidad a través de apoderado judicial. Todos estos procedimientos que deben adelantarse obligatoriamente antes de acudir al juez de tutela hacen más gravosa la situación del afectado y mantienen la vulneración de sus derechos fundamentales por un periodo de tiempo equivalente al que se tarde en cumplir los requisitos para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El otro mecanismo judicial con el que cuenta el afectado es instaurar directamente la acción de nulidad y restablecimiento de derecho como se procederá a explicar a continuación.

#### **4.2.2. LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

En la jurisdicción de lo contencioso administrativa encontramos el juez natural para conocer los asuntos en los que la administración pública, actúa como demandante o demandada, es decir, donde se someten a solución todas las controversias susceptibles de producirse en la relación entre la administración y los particulares (Garzón 2014). El artículo 104 del CPACA dispone al respecto que:

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.”

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra regulada en el artículo 138 del CPACA. A través de la acción se busca que una persona afectada en sus derechos en virtud del contenido de un acto administrativo, solicite a través de la vía judicial, la declaración de la nulidad del acto administrativo, el restablecimiento de los derechos que le fueron vulnerados, al igual que, la reparación del daño padecido con dicho acto administrativo. En otros términos, cuando un acto administrativo vulnere un derecho

amparado por una norma jurídica, se podrá solicitar por medio de representante, ante la jurisdicción de lo contencioso, la nulidad del acto con el fin de que el mismo pierda su fuerza ejecutoria (Arias 2015).

Para la procedencia de este mecanismo judicial, se debe acreditar alguno de los siguientes presupuestos relacionados en el inciso segundo del artículo 137 del CPACA:

- Actos administrativos expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse;
- Actos administrativos expedidos sin competencia;
- Actos administrativos expedidos de forma irregular;
- Actos administrativos expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa;
- Actos administrativos expedidos mediante falsa motivación; o
- Actos administrativos expedidos con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

En lo que atañe a su procedimiento, se requiere que el medio sea presentado ante juzgado administrativo, dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto. Además, es necesario haber agotado, como requisito de procedibilidad, la conciliación prejudicial ante la procuraduría delegada para asuntos administrativos. Esta diligencia busca la declaración de nulidad y restablecimiento del derecho, así como la indemnización, si fuere del caso, antes de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La demanda a entablar ante la jurisdicción de lo contenciosa administrativa, debe cumplir con los requisitos básicos establecidos en el artículo 162 del CPACA. Entre ellos se encuentran: la designación de las partes, los hechos y omisiones que respaldan la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, los fundamentos de derecho, la cuantía y su razón estimada si es del caso, las pruebas que se tiene o pretenden hacer valer y, por último, las direcciones de las partes para las notificaciones.

Como mecanismo de defensa frente a la contravención de embriaguez, se debe precisar de una forma bastante clara, los diferentes actos administrativos que existieron en la actuación, la vulneración constitucional y legal en que incurrieron los servidores públicos, bien sea el agente de tránsito o el inspector. En otras palabras, la indicación sobre los hechos que configuran la transgresión del principio de legalidad y del debido proceso en sus diferentes aspectos debe quedar clara (ver tabla 7 y 9). Para ello se recomienda detallar, meticulosamente, cual es el procedimiento legalmente establecido que la autoridad debía aplicar al caso y cuál fue la omisión o vulneración presentada.

Finalmente, si existen criterios jurisprudenciales aplicables a la materia, se deben relacionar, indicando la forma en que se desconocieron por parte del servidor público.

A continuación, la tabla n°18 relacionará los extractos destacados de la nulidad y restablecimiento del derecho.

**TABLA Nro. 18. EXTRACTOS DESTACADOS DE LA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.**

<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	
<b>Particularidades</b>	<b>Ejercicio</b>
Objetivo	Decretar la nulidad de los actos que vulneran principios y derechos establecidos en la ley y obtener el restablecimiento de los mismos
Formalidad	Es facultativa
Procedencia	Contra cualquier tipo de vulneración de derechos y principios fundamentales reglamentados en la ley
Autoridad competente de su trámite	Juez administrativo
Trámite	Escrito de demanda. Representación jurídica obligatoria
Oportunidad para su procedencia	Dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto administrativo

Este mecanismo judicial, al igual que los anteriores, presenta algunas desventajas. Entre ellas, el retraso al que se ven inmersos los accionantes, en el transcurso del proceso. Ciertamente, acciones como estas pueden tardar años antes de obtener sentencia de primera instancia, sin considerar el tiempo que implique la segunda en caso de apelación.

Dicha circunstancia, se debe al cambio del sistema escritural por el sistema oral en la jurisdicción de lo contencioso administrativa. Lo que conlleva, a que los Despachos de esta especialidad no solo proyecten sus providencias, como se acostumbraba en lo escritural, pues ahora deben cumplir adicionalmente con la ritualidad de la oralidad en cada proceso, generando para el demandante largas esperas en la resolución de su caso.

Otra crítica a este mecanismo, es que no goza de un tratamiento preferente dentro de los juzgados administrativos, en virtud del trámite a las diferentes acciones constitucionales como lo son: las acciones de grupo, las acciones de tutela, las acciones populares, los incidentes de desacato y las acciones de cumplimiento entre otras, cuyo término es perentorio. El estudio de estas acciones implica para los Despachos administrativos suspender el impulso de los diferentes procesos ordinarios objeto de su competencia, generando inactividad en la administración de justicia que desfavorece directamente a los accionantes.

En definitiva, este mecanismo comparado con los anteriores, se considera como el más efectivo debido a su estructura. Dado que la ley que reglamenta este medio de control determina su competencia, es decir, de entrada, ilustra las posibles falencias de los actos administrativos que son objeto de su conocimiento. De esta manera, dichos presupuestos facilitan al operador judicial declarar la nulidad del acto y el restablecimiento del derecho con tan solo comprobar alguna de las causales siguientes: oposición, desviación o irregularidad del acto frente al ordenamiento jurídico.

Lo anterior permite establecer que frente a los eventos descritos en el capítulo tercero, la mejor opción para garantizar la efectividad del principio de legalidad y el debido proceso, una vez culminada la apelación de orden de comparendo en sede administrativa, es a través,

del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en jurisdicción de lo contencioso.

El presente capítulo contribuye a la comprensión y contenido de los mecanismos que ha dispuesto el ordenamiento jurídico como facultativos a la actuación administrativa, permitiendo identificar los beneficios y las falencias que contiene cada uno, pero también, la eficacia que frente a la contravención por conducción en estado de embriaguez pueden ofrecer, una vez hayan fracasado el proceso de apelación de la orden de comparendo.

En ese orden de ideas, el estudio de estos medios de defensa, determinan cual es el más idóneo en materia práctica para garantizar la efectividad del principio de legalidad y del derecho al debido proceso, frente a omisiones generadas por las autoridades de tránsito, facilitándole al sancionado las herramientas necesarias para interponer dicha acción ante sede judicial.

## CONCLUSIONES

La conducción de vehículos automotores ha sido catalogada como una actividad riesgosa. Este riesgo aumenta, sin duda, cuando se conduce en estado de embriaguez alcohólica ya que ello aumenta considerablemente el riesgo de siniestralidad y muerte de los demás usuarios de la vía y del propio conductor. Con el fin de desestimular este comportamiento, diferentes normas han sido adoptadas en nuestro ordenamiento jurídico. Ellas han buscado, como objetivo, reducir los posibles riesgos que se pueden desprender de esta práctica a través de la adopción de diversos procedimientos que permiten identificar el grado de alcohol en la sangre y establecer la sanción a imponer. Igualmente, las disposiciones legales han ido evolucionando con el fin de garantizar mayor objetividad en sus resultados y proteger los derechos de los examinados.

La mejora de estos métodos ha ido acompañada de mayores atribuciones a las autoridades de tránsito encargadas de aplicar la sanción y resolver los recursos de apelación cuando una persona está en desacuerdo con la sanción que le ha sido impuesta. Esas atribuciones, si bien contribuyen a mejorar el proceso sancionatorio, no están exentas de críticas dada la posible extralimitación a través de situaciones como el abuso del poder y la subjetividad. Estas situaciones desconocen los derechos fundamentales de las personas sancionadas tal y como fue presentado en el capítulo uno al momento de explicar la aplicación de la ley 1696 de 2013 y la resolución 1844 de 2015.

Por otra parte, las autoridades de tránsito al representar el Estado, debido a su naturaleza y función, se encuentran reguladas y limitadas por el principio de legalidad, el cual contiene un amplio margen de garantías que tienen por finalidad garantizar en sus procedimientos, sin excepción alguna, la correcta interpretación y aplicación de la ley. No obstante, este principio puede ser objeto de desconocimiento cuando las autoridades públicas, interpretan y adoptan sanciones por fuera del marco constitucional y legal. Lo mismo ocurre con el derecho fundamental del debido proceso, cuando su núcleo esencial, descrito en el artículo 29 de la Constitución Política, no es garantizado a las personas vinculadas a una actuación judicial o administrativa.



Bajo ese orden de ideas, cuando se sanciona la conducción en estado de embriaguez, los servidores públicos involucrados en la actuación administrativa, es decir el policía o el inspector de tránsito, pueden vulnerar en sus procedimientos de diferentes formas el principio de legalidad y el derecho al debido proceso, materializando así, una contradicción directa a la Constitución y a los fines del Estado que representan. La relación de los eventos reales del capítulo tercero evidencia que, además de las extralimitaciones en que pueden incurrir las unidades de tránsito al momento de imponer la orden de comparendo, existe un patrón reiterativo en la vulneración del principio y el derecho fundamental tanto por el policía como por el inspector de tránsito y es la errónea interpretación y aplicación de la ley.

Como consecuencia de las vulneraciones anteriores, el sancionado puede, en ejercicio de su derecho de defensa y acceso a la justicia, acudir a instancias administrativas y judiciales para manifestar su inconformismo frente a las transgresiones presentadas en el procedimiento tal y como se demostró en el capítulo cuarto. No obstante, la realidad que rodea las instancias administrativas hace que los mecanismos de este tipo sean poco efectivos pues no se respeta la garantía del principio de legalidad y del derecho al debido proceso en virtud una cultura donde prevalece el apoyo a la sanción ya impuesta por un funcionario. Esta cultura queda bien evidenciada cuando se toman decisiones únicamente a partir de las declaraciones de los policías de tránsito ignorando la existencia de otras pruebas que deberían hacer parte del proceso. Esta forma de actuar, común en los casos que fueron objeto de estudio, permite concluir que las actuaciones de las autoridades de tránsito incumplen la esencia y finalidad para lo cual fueron establecidas.

Ahora bien, en materia de acciones judiciales, ellas marcan considerables diferencias frente a las anteriores. Ello puede explicarse porque el análisis de la sanción y del recurso de apelación la realiza un funcionario que no hace parte de la administración. En este caso, el juez buscará que los principios y derechos, como la legalidad y el debido proceso, sean garantizados frente a las anomalías detectadas en las actuaciones de las autoridades de tránsito. De las acciones judiciales presentadas, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la más efectiva para el conductor sancionado, debido a que su estructura y

desarrollo como acción, permite decretar la nulidad del acto administrativo si se prueba contradicción entre la decisión del acto administrativo y la Constitución o la ley. No obstante, esta acción tiene como desventaja el tiempo que puede transcurrir antes de tener una decisión en firme.

Frente a la hipótesis planteada, después de caracterizar el problema de estudio, adelantar la metodología y explicar los resultados obtenidos en el desarrollo de los diferentes capítulos, se concluye que, el principio de legalidad y el derecho al debido proceso pueden resultar vulnerados durante la imposición de la sanción por conducir en estado de embriaguez y nuevamente durante el trámite del recurso de apelación. Esto quedó demostrado en el análisis de las actuaciones ejecutadas por algunos policías de tránsito del Departamento de Caldas, donde se evidenció la no sujeción a las disposiciones normativas que regulan su proceder, la extralimitación de funciones y el abuso de autoridad en los procedimientos contra los conductores sancionados. También se encontró, que las autoridades públicas con funciones de tránsito, como inspectores y miembros de la administración, incurren en prácticas indebidas, como la errónea interpretación y aplicación de la ley. Todos estos comportamientos, abiertamente inconstitucionales e ilegales, permiten dar como probada la hipótesis de trabajo.

Por último, si bien la investigación demostró las transgresiones del principio de legalidad y del derecho al debido proceso, resulta necesario ampliar la investigación con otros estudios de caso similares en otras ciudades o Departamentos. Los resultados de estas otras investigaciones serán definitivos para determinar si el comportamiento observado de forma reiterativa en los tres casos de estudio es sistemático en las autoridades de tránsito. Asimismo, considerando que lo evidenciado ocurrió en sede administrativa en donde los inspectores de tránsito eran los encargados de valorar e interpretar la ley, se desconoce si la vulneración se mantiene en los escenarios judiciales o si en los jueces se convierten en verdaderos garantes de la Constitución y las leyes que están abocados a respetar.

## BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, C. (2015). La Democracia de los Jueces. La Rama menos peligrosa como poder democrático en la práctica constitucional. Leyer Editores. Bogotá. Colombia.

Agudelo, M, (2004). El debido proceso. Ponencia en el II Congreso de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional. Universidad de Huánuco. Opinión jurídica vol. 4, N°.7 pp.89-105. Perú.

Albalate, D. (2008). Lowering Blood Alcohol Content Levels to Save Lives: The European experience. J. Policy Anal. Manag. 27, 20–39.

Alfonso, P. (2020). Respuesta a derecho de petición. Jefe Oficina Asesora de Jurídica. Mintransporte. Icado MT No: 202013440299961. Bogotá D.C.

Alvarado, A. (2006). Debido proceso versus pruebas de oficio. Editorial Juris. Buenos Aires. Argentina

Álvarez, L. (2011). Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código una mirada a la luz de la ley 1437 de 2011. Nomos impresiones. Bogotá. Colombia.

Amorocho, F. (2010). La Revocación Directa de los Actos Administrativos en el Nuevo Orden Jurídico. (Universidad Simón Bolívar), Barranquilla, Colombia.

Arias, F. (2015). García Derecho Procesal Administrativo. Segunda Edición. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá.

Atienza, M. (2013). Curso de argumentación jurídica. Editorial Trotta S.A. Madrid.

Bedoya, S. (2006). El derecho a la prueba como un derecho fundamental. Universidad de Antioquia. Colombia.

Borkenstein, R. (1964). The role of the drinking driver in traffic accidents. study of fatal automobile accidents in new york city. methods and approaches 208.

Beling, E. (2018). Die Lehre Vom Verbreechen. Edición Ilustrada. Creative Media Partners, LLC. Estados Unidos.

Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM (s.f.).

Recuperado el 26 noviembre de 2.015, de <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Bunge, M. (2002). Ser, saber, hacer. Primera edición. Editorial Paidós, Mexicana, S.A. México.

Carbonell, M. (2002). Derechos Fundamentales y Estado - Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

Cárcova, C. (2001). ¿Qué hacen los jueces cuando juzgan? Revista da facultade de direito UFPR, v.35. Parana, (Brasil).

Castro, H. (2016). Asuntos Jurídicos Para no Abogados. Editorial Tizan. Manizales.

Cepeda, F. (2013). 10 Sentencias que cambiaron el país. Los Diez más, (1628), 152.

Conaset, Gobierno de Chile. (2017). Libro del nuevo conductor automovilista. Santiago de Chile: Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito.

Cordero, L., Escorcía, J. (2014). ¿Es la prueba de alcoholemia y sus procedimientos, garantes del debido proceso?. Legem. Universidad del Atlántico, 2(1), 95-105.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Consejo de Estado, (29 de septiembre de 1997) Sentencia 993 de 1997. (CP. César Hoyos Salazar).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, (28 de junio de 2010) Radicación 11001-03-15-000-2010-00056-01. (CP. Gerardo Arenas Monsalve).

Consejo de Estado, (19 de mayo de 2016) Sentencia 2014-00696 de 2016. (C.P. Guillermo Vargas Ayala).

Consejo de Estado, (19 de agosto de 2016) Concepto 2307 de 2016. (C.P. Germán Alberto Bula Escobar).

Consejo de Estado, (9 de agosto de 2007) Nota de Relatoría 2007038981 de 2007. (C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo).

Corte Constitucional (3 de septiembre de 2014) Sentencia C-633 de 2014. (MP. Mauricio González Cuervo).

Corte Constitucional, (5 de junio de 2003) Sentencia T-461. (MP. Lynett E. Montealegre).

Corte Constitucional, Sala Plena, (13 de junio de 2011) Sentencia C-468. (MP. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional, (1º de julio de 2015). Sentencia C -412. (MP. Alberto Rojas Ríos).

Corte Constitucional, (5 de julio de 2001) Sentencia C 710. (MP. Jaime Córdoba Triviño).

Corte Constitucional, (2 de junio de 2016) Sentencia T 291. (MP. Alberto Rojas Ríos).

Corte Constitucional, (4 de junio de 2014) Sentencia C 341. (MP. Mauricio González Cuervo).

Corte Constitucional, (18 de enero de 2017) Sentencia C-003 de 2017. (MP. Aquiles Arrieta Gómez).

Corte Constitucional, (25 de mayo de 2011) Sentencia C-444 de 2011. (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

Corte Constitucional, (20 de enero de 2017) Sentencia T-018 de 2017. (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Corte Constitucional, (8 de marzo de 2005) Sentencia C-202 de 2005. (MP. Jaime Araujo Rentería).

Corte Constitucional, (18 de septiembre de 2012) Sentencia C-718 de 2012. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Corte Corte Interamericana de Derechos Humanos, (28 de agosto de 2013) Sentencia Serie C Nro. 268 (Camba Campos y Otros vs Ecuador).

Corte Constitucional, (28 de marzo de 2017) Sentencia T-186 de 2017. (MP. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional, (16 de julio de 2015) Sentencia C-450 de 2015. (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Corte Constitucional, (23 de marzo de 2017) Sentencia C-176 de 2017. (MS. Alberto Rojas Ríos).

Corte Constitucional, (5 de julio de 2001) Sentencia C-710 de 2001. (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

Corte Constitucional, (28 de marzo de 2012) Sentencia C-250 de 2012. (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

Corte Constitucional, (27 de junio de 2002) Sentencia T- 502 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional, (16 de octubre de 2018) Sentencia T- 421 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Corte Constitucional, (14 de marzo de 2012) Sentencia T-204 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, (26 de octubre de 1992) Sentencia T-572 de 1992. M.P. Jaime Sanin Greiffenstein.

Corte Constitucional, (29 de enero de 2014) Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, (8 de mayo de 1992) Sentencia T-002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Consejo de Estado, (24 de febrero de 2015) Sentencia C-1056 de 2012. CP. Saul Villar Jiménez).

Consejo de Estado, (29 de diciembre de 2007) Sentencia 2007-01218 de 2007. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado, (21 de febrero de 2008) Sentencia 2007-0048 de 2008. C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

Consejo de Estado, (9 de diciembre de 2013) Sentencia 18682 de 2013. C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

Corte Suprema de Justicia, (30 de noviembre de 2017) Sentencia STC 20190-2017. MP. Luis Armando Tolosa Villabona.

Corte Suprema de Justicia, (6 de noviembre de 2013) Sentencia 831 de 2013. M.P. Carlos Ernesto Monsalve.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 10 de marzo de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Luís Quintero Milanés.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 24 de Septiembre de 2014. Radicación: 42606. Magistrado Ponente: Fernando Alberto Castro.

Couture, E. (2014). Fundamentos del derecho procesal civil. Euros. Buenos Aires. Argentina.

Chevallier, J. (2011). El Estado posmoderno. U. Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

Cramton, R. (1969). Driver Behavior and legal sanctions: A study of deterrence. Cornell law school faculty publications.

Decreto Ley 2591 de 1991. Diario Oficial n° 40.165 del 19 de noviembre de 1991.

Díaz, F. (1998). Transporte, tránsito y seguridad vial. Nociones básicas y de planeación. Interconed/Editores. Santafé de Bogotá. Colombia.

Douglass, R. (1983). Youth, Alcohol, and Traffic Accidents. Genetics Behavioral Treatment Social Mediators and Prevention Current Concepts in Diagnosis. Recent Developments in Alcoholism, vol 1. Springer, Boston, MA.



Eastman, J. (1.991). *Constituciones Políticas Comparadas de América del Sur*. Bogotá: Parlamento Andino Secretaría General Ejecutiva, Colección Fondo de Publicaciones.

Estrada, S. (2011). La noción de principios y valores en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista facultad de derecho y ciencias políticas*. Vol. 41, núm. 114, pp. 41-76.

Fajardo, M. (2011). *Memorias del seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, ley 1437 de 2011*. Imprenta nacional de Colombia.

Ferrajoli, L. (1989). *Diritto e ragione. Teoría del garantismo penale*. Romabari. Trad. Al castellano, Madrid, Trotta, 1995).

Ferrer, E. (2010). *Acción de tutela y derecho procesal constitucional*. Ediciones doctrina y ley Ltda. Bogotá.

Fierro, H. (2009). *El accidente de tránsito. Elementos técnicos y jurídicos para el juicio oral*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá.

Galvis, F. (2018). *Manual de Ciencia Política. Tercera Edición*. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá. D.C. Colombia.

García, S. (2006). El debido Proceso. Concepto Genral y Regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIX,num.117,septiembre-diciembre de 2006,pp.637-670.

Garzón, J. (2014). *El nuevo proceso contencioso administrativo*. Ediciones doctrina y ley ltda. Bogotá. Colombia.

Gil, E. (2013). Responsabilidad extracontractual del Estado. Editorial temis. Bogotá. Colombia.

Gómez, C. (2012). Administración Pública y Gobernanza: El papel de la ética en las organizaciones públicas. *Daena: International journal of Good Conscience*. 7(3) 109-122-noviembre 2012. ISSN 1870-55X.

Gusfield, J. (2014). La Cultura de los Problemas Públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente. Siglo Veintiuno Editores. Avellaneda. Argentina.

Huerta, F. (2008). El Acto Administrativo. Real Editores. Quindío. Colombia.

Islas, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Unam. México.

Jaramillo, L. (2007). El derecho a la prueba como un derecho fundamental. Universidad de Antioquia. Facultad de derecho y ciencias políticas. Grupo de investigación “derecho y sociedad”. Antioquia. Colombia.

Jean, L. (2014). La embriaguez. Argentina. Ediciones la Cebra

Killoran, A. (2010). Review of effectiveness of laws limiting blood alcohol concentration levels to reduce alcohol-related road injuries and deaths Centre for Public Health Excellence NICE.

Keall MD, Frith WJ, Patterson TL (2005) The contribution of alcohol to night time crash risk and other risks of night driving. *Accident Analysis & Prevention* 37 (5): 816–24.

López, H. (2014) Teoría General del Proceso. El Recurso. Recuperado de <http://www.teoriageneraldelprocesounivia.wordpress.com/2014/06/20/el-recurso/>.

Junoy, J. (2009). El derecho a la prueba en el proceso Penal. Luces y sombras. *Revista de derecho procesal Justicia*. Num.1-2. Pags. 99-156.

- López, J. (2003). Sistema jurídico del common law. México: Porrúa.
- Londoño, J. (2000). (Compilador y traductor). Tendencias actuales del derecho público y del derecho privado. Fundación Universitaria de Boyacá. Facultad de ciencias jurídicas y sociales. Ediciones Uniboyacá. Boyacá. Colombia.
- Lluch, X. (2009). Valoración de los medios de prueba en proceso civil. Editorial Aletier, Barcelona.
- Malo, M. (1997). Derechos Fundamentales. Segunda Edición. 3R Editores Ltda. Bogotá.
- Martínez, S. (2007). Manual de derecho Constitucional. Valencia. Tirant Lo Blanch.
- Malo, M. (1995). Estudio sobre Derechos Fundamentales. Serie de Textos de Divulgación Nro.11. Defensoría del Pueblo. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Bunge, M. (2002). Ser, saber, hacer. Paidós y Unam. México.
- Medellín, C. (2017). La interpretatio iuris y los principios generales del derecho. Legis editores s.a.
- Mesa, M. (2018). Las medidas cautelares innominadas y su relación con el principio de legalidad. Recuperado de: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/16182/1/MEDIDAS%20CAUTELARES%20INNOMINADAS%20Y%20SU%20RELACION%20CON%20EL%20PRINCIPIO%20DE%20LEGALIDAD.pdf>
- Moreno, H. y Giraldo, C. (2015). El derecho de no autoincriminación frente a la prueba de alcoholemia en accidente de tránsito. Universidad San Buenaventura Cali. Facultad de derecho y ciencias políticas. Santiago de Cali.

Muñetón, J. (2015). La negativa a realizarse la prueba de embriaguez con fundamento en el derecho de no autoincriminación. Revista nuevo foro penal. Vol. 11, Nro. 85, pp. 79-121. Universidad EAFIT. Medellín.

Nisimblat, N. (2012). Derecho Procesal Constitucional. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Nussbaum, M. (2017). La nueva intolerancia religiosa. Como superar la política del miedo en una época de inseguridad. Primera Edición. Editorial Planeta Colombiana S.A. Bogotá. Colombia.

Orduz, C. (2010). El principio de legalidad en la ley penal colombiana. Criterio jurídico garantista. Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá. Colombia.

Orlandelli, S. (2011). Seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo ley 1437 de 2011. Consejo de Estado. Contraloría general de la república. Imprenta nacional de Colombia. Bogotá.

Ossorio, M. (1999). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Heliasta. Buenos Aires. Argentina.

Osuna, N. (1998). Tutela y amparo: Derechos protegidos. Estudio comparativo Colombia. España. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

Palacio, J. (2005). Hincapié Derecho Procesal Administrativo. Quinta Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín. Colombia.

Prado, J. (2000). P.2. Manual de Técnicas Policía de Carreteras. Bogotá.

Quintero, E. (2002). Régimen Político Colombiano, Manizales. Editorial Manigraf.

Ramírez, A. 2010. El Agente Encubierto Frente a los Derechos Fundamentales a la Intimidad y a la no Autoincriminación, pp. 94 – 73

Restrepo, M. (2007). La Constitución al alcance de todos. Bogotá: Intermedio Editores.

Rodríguez, L. (2012). Estructura del poder público en Colombia. Decimocuarta edición. Editorial temis s.a. Bogotá. Colombia.

Ruiz, A. (1997). El principio de legalidad penal en la historia constitucional Española. Revista de derecho político. Universidad de Granada.núm.42,págs.. 137-169.

Tamayo y Salmorán. (2005). Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente. Unam. México.

Torrez, M. (2020). Las acciones constitucionales: Reflexiones sobre sus avances y retos. Editoras académicas. Bogotá. Colombia.

Salinas, B. (2016). El ABC de la acción comunitaria. Organizaciones civiles, educación y desarrollo. Primera Edición. Editorial Universidad de las Américas, Puebla. Puebla. México.

Santos, E. (2014). El debido proceso administrativo: el cambio en la esencia del derecho administrativo. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia.

Ramírez, S. (2006). Panorama del debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Revista semana. (2013). Investigación 3/13. Recuperado de. <https://www.semana.com/opinion/articulo/el-comandante-contrasus-policias-columna-de-daniel-rico/621000>

Sevilla, E. (5 de enero de 2014). Alcoholemia, embriaguez y uso del alcohosensor. Recuperado de [http://www. https://www.elsespectador.com/noticias/nacional/alcoholemia-embriaguez-y-uso-del-alcohosensor-articulo-467055](http://www.https://www.elsespectador.com/noticias/nacional/alcoholemia-embriaguez-y-uso-del-alcohosensor-articulo-467055)

Silva, C. (2004). El acto jurisdiccional. En isonomía, n° 21, México. Itam.p.185.

Silva, M. (2011). El error de hecho. Tesis presentada como requisito para optar por el título de Magister en Derecho. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2011. P 78-79.

Toro, L. (2010). Inspección Corporal. Revista Criterio Jurídico Garantista. Universidad Autónoma. P'. 188-199.

Torres, J. (2013). Introducción a las políticas públicas. Bogotá: Editorial División de Investigaciones Sociopolíticas.

Valencia, J. (2014). El acceso a la justicia ambiental en Latinoamérica. México: Editorial Porrúa.

Velásquez, C. (2004). Derecho Constitucional 3° Edición. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Villegas, M. (2017). El orden de la libertad. Editorial FCE.

Younes, D. (2016). Derecho Constitucional Colombiano. Décimo cuarta edición. Legis Editores S.A. Colombia.

Zuleta, A. (2015). La corrupción, su historia y sus consecuencias en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de derecho. Artículo argumentativo para la obtención de título de especialista en Derecho Sancionatorio. Bogotá. Colombia