

**LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE TRÁNSITO: A PROPÓSITO DEL
PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN (2002-2020)**

FRANCISCO EDUARDO RESTREPO VELÁSQUEZ

MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

MEDELLÍN

2020

RESUMEN

El presente trabajo describe la aplicación del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio de tránsito en Colombia en atención al principio de inmediación, desde una referencia conceptual del derecho fundamental al debido proceso en la normatividad nacional e internacional, el principio del debido proceso administrativo y del principio de inmediación, en aras a abordar la realidad del principio de inmediación en el ejercicio del *ius puniendi* por parte de las autoridades de tránsito, por la relevancia constitucional discutida en la órbita del derecho administrativo sancionatorio.

**LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE TRÁNSITO: A PROPÓSITO DEL
PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN (2002-2020)**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN..... 1

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DEL DEBIDO PROCESO 4

1.1 El Debido proceso a nivel internacional..... 4

1.1.1. Instrumentos internacionales 4

1.1.2. Jurisprudencia 8

1.3 El Debido proceso en Colombia 11

CAPÍTULO II

EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO 17

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN 23

3.1. Concepto 23

3.2. Naturaleza jurídica..... 25

3.3. Función..... 28

CAPÍTULO IV

**EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE TRANSITO EN
COLOMBIA: A PROPÓSITO DEL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN..... 31**

CONCLUSIONES..... 44

BIBLIOGRAFÍA..... 46

INTRODUCCIÓN

El debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, es una garantía y un derecho fundamental de aplicación inmediata compuesto por los derechos de defensa y contradicción, las formalidades de cada juicio o procedimiento, y la garantía del juez o funcionario competente. Así, el desconocimiento de cualquiera de esos elementos vulnera el debido proceso siempre que la acción o la omisión sean de tal entidad de carácter insubsanable.

El derecho fundamental al debido proceso se encuentra protegido en la órbita internacional en virtud del bloque de constitucionalidad, en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y ha sido abordado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo.

Bajo esta perspectiva, las autoridades administrativas en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración están limitadas por las garantías constitucionales, y subordinadas a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones contravencionales conforme al artículo 29 constitucional.

Ahora bien, si bien la inmediación permite una relación directa, con el proceso, las partes, intervinientes y el contenido o materia, de principio a fin, facilitándose descubrir la verdad de los hechos y proferir una decisión justa; en Colombia las actuaciones del procedimiento contravencional de tránsito se surten en Audiencia pública, oral y concentrada ante auxiliares administrativos y no frente al inspector

de policía, quien está legalmente facultado para la dirección del procedimiento, y conocer de la actividad probatoria, en aras a obtener la mejor convicción para proferir su decisión de fondo, vulnerando de manera flagrante el principio de inmediación; y, por ende, el principio constitucional del debido proceso administrativo, pues se justifica la vulneración de derechos fundamentales bajo preceptos de eficientísimo administrativo y descongestión de los despachos por las garantías constitucionales de los administrados.

Así, el principio de inmediación constituye el pilar fundamental con base en el cual el inspector de conocimiento debe tomar una decisión ajustada en derecho, pues implica más allá de ser director del procedimiento sancionatorio, un defensor activo de los parámetros del proceso, de las limitaciones de los sujetos procesales y de las garantías constitucionales de los intervinientes.

En este hilo, la inaplicación del principio de inmediación en el procedimiento contravencional de tránsito permite observar de manera directa, una afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, desconociéndose que el Estado no debe restringirle al ciudadano el disfrute de sus derechos, en aras de cumplir metas de eficiencia, sino propender por la defensa efectiva de los mismos, adaptando las metas institucionales a los postulados de la Constitución Política.

En este sentido, el ejercicio del *ius puniendi* por parte de las autoridades de tránsito, por la relevancia constitucional que se discute, debe proteger las garantías encaminadas a la protección de los derechos fundamentales de los administrados; sobre todo, cuando de ejercer el poder punitivo del Estado se trata en procura del interés general, pero con la necesaria referencia de los límites estrictos al ejercicio del poder, para evitar desembocar en la arbitrariedad y el abuso característicos de los sistemas totalitarios, en los cuales se atenúa el valor del hombre y se atenta contra la dignidad humana.

En esta línea, este trabajo pretende aproximarse conceptualmente al siguiente interrogante: ¿Cómo se presenta la aplicación del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio de tránsito en Colombia en atención al principio de inmediación?.

Respecto a la delimitación temporal debe advertirse que esta se escoge en correspondencia con los contenidos de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, y Consejo de Estado; así como del actual ordenamiento difuso que regula la materia de tránsito y transporte.

En este orden de ideas, el presente trabajo dilucida la aplicación del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio de tránsito en Colombia en atención al principio de inmediación, desde una referencia conceptual del derecho fundamental al debido proceso en la normatividad nacional e internacional, el principio del debido proceso administrativo y del principio de inmediación, en aras a abordar la realidad del principio de inmediación en el ejercicio del *ius puniendi* por parte de las autoridades de tránsito, por la relevancia constitucional discutida en la órbita del derecho administrativo sancionatorio; pues su inaplicación permite observar de manera directa, una afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DEL DEBIDO PROCESO

1.1 El Debido proceso a nivel internacional

El *ius puniendi* del Estado colombiano en todo su ordenamiento jurídico, está regido por las garantías fundamentales, legales y constitucionales que conforman el debido proceso; entre ellas, las establecidas en el bloque de constitucionalidad o control de convencionalidad en sentido difuso.

1.1.1. Instrumentos internacionales

El debido proceso en el ámbito internacional está consagrado en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establecen que:

Artículo 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9.- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10.- 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.

Artículo 11. 1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia 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. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no

fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

En la misma línea, el derecho fundamental al debido proceso se encuentra previsto en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con el siguiente tenor:

Artículo 14.- 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por

un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

En el mismo orden de ideas, el debido proceso está establecido en el artículo 26 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, así:

Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas.

Igualmente, el artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

En conclusión, la normatividad internacional implica que los Estados en ejercicio del *ius puniendi* y gestión de los conflictos intersubjetivos de intereses, observe y respete las garantías fundamentales reunidas bajo el concepto de debido proceso legal; de forma tal que los actos o garantías que integran el debido proceso permitan la protección, aseguramiento y efectividad de la titularidad o el del ejercicio de los derechos de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración procesal.

1.1.2. Jurisprudencia

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su línea jurisprudencial ha sostenido que el proceso “es un medio para asegurar en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia”, garantizado mediante “el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal”¹. Así, estos actos están orientados a la protección, aseguramiento y respeto de la titularidad de un derecho y son requisitos *sine qua non* para asegurar la defensa adecuada de “aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”². Así, el derecho al debido proceso legal implica “el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”³.

Bajo esta perspectiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en el artículo 8 de la Convención referido a las garantías judiciales, ha sostenido que los lineamientos del debido proceso legal, consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o

¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC- 9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 117.

² *Ibid.*, párr. 118.

³ *Ibid.*, párr. 27.

tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación formulada en su contra⁴.

En esta línea, todo ciudadano sujeto a un proceso “ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano [...] actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete”⁵, a efectos de estar en condiciones de defender idóneamente sus derechos ante cualquier tipo de actuación estatal que pueda afectarlos⁶.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho al debido proceso, comprende el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, con el fin de garantizar una defensa adecuada de los ciudadanos ante el Estado; de forma tal que se acceda la justicia no sólo formal, sino materialmente, reconociendo y resolviendo los factores de desigualdad real de los justiciables, mediante el desarrollo de un juicio justo, y que la decisión final de la gestión de las controversias “se acerque al mayor nivel de corrección del derecho; es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa”⁷.

En este orden de ideas, en términos convencionales, el debido proceso contempla un sistema de garantías que condicionan el ejercicio del *ius puniendi* estatal y aseguran que el procesado no sea sometido a decisiones arbitrarias; toda vez que se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, los componentes sustantivos y procesales del debido proceso⁸.

Respecto al alcance de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que el principio del debido proceso es aplicable también

⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 18017, párr.79.

⁵ *Ibid.*, párr. 80.

⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 116.

⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30319, párr. 151.

⁸ *Ibid.*, párr. 152.

a los procedimientos de carácter civil y administrativo⁹; pues, si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, debe interpretarse y observarse *lato sensu*; es decir, desde el conjunto de requisitos observables en las instancias procesales y no solo en los recursos judiciales, en garantía de una defensa idónea ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos¹⁰.

En esta línea, cuando la Convención Americana se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, ora administrativa, legislativa o judicial, que mediante sus resoluciones determine derechos y obligaciones de los ciudadanos. Así, cualquier órgano estatal que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, está obligado a adoptar resoluciones sujetas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana¹¹.

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Reparaciones y Costas. Entre otros casos.

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 712, párrafo 69; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 744, párr.102; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 1275, párr.147; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 1516, párr. 116.

¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 712, párrafo 71; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 727, párr. 124; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 104; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 126; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 1358, párr. 164; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 1489; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 126; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 18210, párr. 46; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 17511; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 21612, párr. 159; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 21713, párr. 165; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 21814, párr.108 y 141; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 23415, párr. 118; CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 26816, párr. 166.

Finalmente, contempla la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que “el respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas”. Así, es ilícita toda actuación estatal que en ejercicio del poder público viole los derechos reconocidos por la Convención; más relevante aún, cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues implica “la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención”¹².

En conclusión, el derecho al debido proceso es un derecho humano no susceptible de suspensión, aplicable a todos los procesos judiciales y administrativos, sin zonas exentas de aplicación y legitimador de las decisiones; pues permite proteger, asegurar y ejercer la defensa de la titularidad de los derechos frente aquéllos cuyos derechos y obligaciones están bajo consideración.

1.3 El Debido proceso en Colombia

Agudelo Ramírez, define el debido proceso como aquel derecho fundamental que reclama procedimientos pluralistas y ampliamente participativos, en los que se garantice la igualdad y un debate dialéctico que permita la defensa de todos sus participantes en procedimientos: (a) dirigidos por unos sujetos con unas condiciones determinadas; y (b) cuyo desarrollo en su forma, decisión y en la contradicción de los intervinientes deberá sujetarse a los lineamientos establecidos en las normas jurídicas ¹³.

Como afirma Parra Quijano, el debido proceso está imbricado a la interpretación y aplicación normativa respetuosamente de los derechos fundamentales y del

¹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 68.

¹³ AGUDELO RAMÍREZ, M. *El debido proceso*. Revista Opinión Jurídica, 4(7), 2005, p. 92. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5238000.pdf>

catálogo axiológico y principialístico constitucional de los ciudadanos en aras a la búsqueda de un orden justo¹⁴.

Ramírez Grisales define el debido proceso como un derecho fundamental, concepto genérico, derecho de estructura compleja, un mega derecho, macro principio o mega-garantía fundamental, universal, inalienable, y connatural a la dignidad humana, supeditado a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos y que adopta una condición de derecho o garantía de participación plasmada en el derecho fundamental a intervenir en la formación de la voluntad soberana del Estado para quienes van a ser afectados por ella, no solo en su sentido negativo- sanción, sino positivo- favorable¹⁵.

Ferrer Mac Gregor define el debido proceso como un derecho humano abierto de naturaleza procesal y alcances generales, encaminado a resolver de forma justa las controversias que se presentan jurisdiccionalmente, con el fin de proteger a las personas y asegurar la justicia y que exige el respeto del procedimiento legal prediseñado y del conjunto de derechos y principios constitucionales involucrados en cada una de las etapas procesales¹⁶.

Gordillo, comprende el debido proceso como el principio más importante por ser garantía sustantiva o garantía de razonabilidad, proporcionalidad, sustento fáctico suficiente, como por su carácter adjetivo o procedimental. Asimismo, se lo enuncia como control de las demás fuentes del derecho, justicia y equidad, no como valores sublegales sino supralegales¹⁷.

¹⁴ PARRA QUIJANO, Jairo. *Manual de derecho probatorio*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2007. p. 25.

¹⁵ RAMÍREZ GRISALES, Richard Steve. "Non reformatio in pejus" en las actuaciones administrativas. En: *Letras Jurídicas*, Vol. 11, N° 2. pp. 122-124.

¹⁶ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. pp. 902-903.

¹⁷ GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*. 1ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017. P. 14.

Así, al tenor del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el debido proceso: (i) aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; (ii) exige juzgar conforme a leyes preexistentes al acto imputado; (iii) ante juez o tribunal competente; y (iv) con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio¹⁸.

En el mismo sentido, toda persona: (v) se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable; (vi) tiene derecho a la defensa y a la asistencia técnica de un abogado durante la investigación y el juzgamiento; (vii) a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; (viii) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; (ix) a impugnar la sentencia condenatoria; y, (x) no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (*non bis in ídem*)¹⁹.

Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional, ha definido el derecho fundamental al debido proceso como todas aquellas garantías consagradas en el ordenamiento jurídico orientadas a “la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”²⁰.

Así, la finalidad del derecho al debido proceso es “la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia”²¹ y demás derechos y libertades.

En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que:

¹⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 29.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-341 de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo.

²¹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-773 de 2014. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”²².

Asimismo, sostiene la Corte Constitucional que el conjunto de garantías previstas e integrativas del debido proceso, son de carácter obligatorio e imperativo en todas las actuaciones estatales, ya sean judiciales o administrativas; pues “constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico”²³.

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el debido proceso comprende los derechos: (i) a la jurisdicción, que a su vez conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; y (iii) el derecho a la defensa²⁴.

Adicionalmente, el derecho a: (iv) las garantías mínimas de presentación, controversia y valoración probatoria; (v) a un proceso público, llevado a cabo en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas; (vi) y a la independencia e imparcialidad del juez²⁵.

²² REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-773 de 2014. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2002. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-773 de 2014. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁴ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-341 de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-163 de 2019. M.P.: Diana Fajardo Rivera; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 274 de 2019. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

²⁵ *Ibid.*

Así, el debido proceso se presenta como un derecho de estructura compleja que se compone de un conjunto de reglas y principios que, articulados, garantizan que la acción punitiva del Estado no resulte arbitraria. Algunas de las reglas constitucionales que configuran este derecho son de aplicación inmediata y anulan cualquier norma que las limite o restrinja²⁶.

En este orden de ideas, esta garantía implica la posibilidad de utilizar todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y pretender una decisión favorable, pues el debido proceso es un derecho de carácter rigurosamente material que implica no sólo la posibilidad de que toda persona solicite la protección de sus legítimos intereses ante los jueces competentes, sino también de que pueda contar con reales mecanismos para presentar sus reclamos ante la administración de justicia y obtener una decisión de fondo, mediante la cual se resuelvan las controversias sobre los derechos, cargas y obligaciones que le corresponde²⁷.

En este hilo argumentativo, el Consejo de Estado ha manifestado que el artículo 29 de la Constitución Política, es una garantía y un derecho fundamental de aplicación inmediata compuesto por tres ejes fundamentales: i) los derechos de defensa y contradicción, ii) las formalidades de cada juicio o procedimiento, y iii) la garantía del juez o funcionario competente. De forma tal que el desconocimiento de cualquiera de esos elementos vulnera el debido proceso siempre que la acción o la omisión sea de tal entidad de carácter insubsanable²⁸.

²⁶ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-371 de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁷ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-163 de 2019. M.P.: Diana Fajardo Rivera. En la misma línea, en la Sentencia T-954 de 2006, indicó la Corte Constitucional que: "De la misma manera, como parte fundamental del ejercicio del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, resulta de vital importancia, que la administración de justicia, no se limite exclusivamente al cumplimiento fiel de los procedimientos previamente establecidos por la ley, para garantizar una adecuada administración de justicia, pues si bien con dicho comportamiento se es fiel al principio de celeridad, es imprescindible tener en cuenta otros elementos fundamentales en el proceso de impartir justicia, como es que las decisiones que se tomen en ejercicio de ésta deber constitucional, debe ser igualmente eficaces, es decir, que las mismas deben contener una resolución clara, cierta, motivada y jurídica de los asuntos que generaron su expedición, teniendo claro, que la finalidad de toda la actuación es la de maximizar el valor justicia contenido en el Preámbulo de la Constitución". REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-954 de 2006. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

²⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia 2074907 25000-23-27-000-2010-00208-01 (19382) de 2015. C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Así, el juez natural, el principio de la bilateralidad de la audiencia y el de la legalidad de las formas, se traducen en la decisión controvertida y congruente con el fin del proceso y sus formas estructurales, en aras a un procesamiento adecuado del derecho litigioso y la obtención de una sentencia justa²⁹.

En este orden de ideas, el derecho al debido proceso ostenta un carácter pleno e imperativo, en tanto es aplicable durante todas las fases procesales de cualquier naturaleza judicial o administrativa, sin que puedan existir etapas o actuaciones exentas de su aplicación.

²⁹ QUINTERO DE PRIETO, Beatriz. *El debido Proceso*. En: *Temas Procesales* No. 21. Medellín: Centro de Estudios de Derecho Procesal, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., octubre de 1997. pp. 5-40.

CAPÍTULO II

EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

Doctrinalmente, el debido proceso administrativo se entiende como aquel encaminado a la protección de los derechos fundamentales y la prevalencia del derecho sustancial de las personas que intervengan en los procedimientos administrativos que permitan asegurar un proceso justo y una decisión aplicada al ordenamiento jurídico y a los fines del Estado³⁰.

El debido proceso administrativo se ha definido jurisprudencialmente como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados; de forma tal que las actuaciones de las autoridades públicas estén sujetas a los procedimientos consagrados en la ley, y no a zonas de arbitrariedad³¹.

Así, el debido proceso administrativo es manifestación directa del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión en consonancia con los artículos 4º, 29 y 122 constitucionales³².

El debido proceso administrativo es el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la Administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; cuya finalidad está previamente determinada de manera constitucional y legal y está orientado a (i) procurar el ordenado funcionamiento de la Administración, (ii) la validez de sus

³⁰ FERNÁNDEZ, Iván Mauricio. *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Tomo I – Vol. I. 2ª ed. Armenia: Universidad La Gran Colombia, 2015. p. 70.

³¹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-982 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³² *Ibid.*

actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados³³.

En este sentido, ha decantado la Corte Constitucional que este derecho, es un derecho subjetivo; esto es, la facultad de los interesados en una decisión administrativa, de exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad³⁴.

Así, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho del debido proceso se trata de un mecanismo orientado a: i) limitar el poder de las autoridades, exigiendo que sus actuaciones se realicen bajo las formas preestablecidas por la ley; ii) contribuir a la garantía, protección y materialización de los derechos de los particulares, que deben gozar de posibilidades idóneas de participación en el proceso de formación de la voluntad de la Administración; y iii) a mejorar el ejercicio de las funciones públicas y a lograr imparcialidad real y eficaz en la aplicación del derecho, debido al debate autoridad y particular que propicia³⁵.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en relación con el debido proceso administrativo, consideró que:

[...] [U]na de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas. Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas

³³ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-909 de 2009. M.P.: Mauricio González Cuervo; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-653 de 2006. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-552 de 1992. M.P.: Fabio Morón Díaz; entre otras.

³⁴ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-602 de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-103 de 2006. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

³⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 3 de julio de 2014. C.P. Guillermo Vargas

garantías [...]»³⁶.

Bajo esta perspectiva, en Sentencia C-980 de 2010, la Corte Constitucional sostiene que el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, plantea los lineamientos de comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, exigiéndoles a actuar de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley, en aras a garantizar los derechos afectados por las decisiones administrativas que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción³⁷.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades ha sostenido que el debido proceso administrativo está constituido por las siguientes prerrogativas:

(i) Ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.³⁸

En virtud de lo expuesto, el debido proceso administrativo impone a las entidades del Estado adelantar cualquier actuación o procedimiento, cuyo propósito sea crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, con la estricta observancia de los lineamientos previamente consagrados por el legislador; esto con el objeto de

³⁶ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034 de 2014. M.P.: María Victoria Calle Correa.

³⁷ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

garantizar a los ciudadanos afectados por el ejercicio de la función pública, la protección de sus derechos de contradicción y defensa³⁹.

Adicionalmente, estas corporaciones han identificado algunas garantías mínimas asociadas al concepto del debido proceso administrativo, entre ellas, el derecho a: i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; iii) ser oído durante toda la actuación; iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; vii) en general, ejercer el derecho de defensa y contradicción; y, por último, viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle⁴⁰.

En este orden de ideas, la Corte ha destacado en otras oportunidades las siguientes conclusiones:

(i) El derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, ya que se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general, como son, entre otras, los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como los son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) la adecuada notificación de los actos administrativos de carácter particular tiene especial importancia para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, y los principios de

³⁹REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Radicación No. 76001-23-33-000-2014-00576-01(1010-19)

⁴⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación No. 25000-23-24-000-2009-00249-01. C.P.: Hernando Sánchez Sánchez.

publicidad y de celeridad de la función administrativa; (vi) como regla general las actuaciones administrativas de carácter general o particular están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales.[...].⁴¹

En esta línea, ha sostenido la Corte Constitucional⁴², que los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas, de publicidad, entre otros, que forman parte de la noción de debido proceso, deben considerarse como garantías constitucionales que orientan toda actuación administrativa, deben tener vigencia desde la iniciación misma de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso, y debe cobijar a todas las personas obligadas en virtud de lo decidido por la Administración⁴³.

En este sentido, la jurisprudencia ha sostenido que la existencia del derecho fundamental al debido proceso, se concreta, en cuanto a los mecanismos de protección de los administrados, en dos garantías mínimas, esto es: (i) la obligación de las autoridades de informar al interesado sobre cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que garantice la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación⁴⁴.

Ahora bien, sobre la necesidad de someter a la ley la actuación administrativa anterior a la adopción de un acto administrativo susceptible de afectar derechos de terceros, en aras a aplicar el derecho al debido proceso administrativo, ha afirmado la Corte Constitucional lo siguiente:

⁴¹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00576-01(1010-19)

⁴² REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-103 de 2006. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴³ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-048 de 2008. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁴ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-800A de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

Las actuaciones administrativas vinieron a ser reguladas por primera vez en el C.C.A., ante la necesidad sentida de establecer unas normas que se refirieran a la actividad de la Administración previa al acto administrativo. Esta etapa previa de formación del acto administrativo no había sido hasta entonces objeto de regulación específica, pues las leyes anteriores se limitaban a establecer las normas para impugnar tales actos mediante la llamada vía gubernativa⁴⁵.

Finalmente, se concluye que el derecho al debido proceso administrativo es una garantía en favor de todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa está orientada por formalidades y solemnidades plenas y previamente establecidas, las cuales permiten al administrado ejercer su derecho de contradicción y de defensa, con el fin de demostrar lo que afirma. Así, es un derecho que implica: i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; iii) ser oído durante toda la actuación; iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; vii) ejercer el derecho de contradicción y de defensa; y viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle⁴⁶.

⁴⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-048 de 2008. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴⁶ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación No. 25000-23-24-000-2009-00015-01. C. P.: Hernando Sánchez Sánchez.

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN

3.1. Concepto

Chiovenda, estima el principio de inmediación como aquella asistencia del juzgador a la práctica probatoria, interactuando directamente con las partes, testigos, peritos y objetos de juicio, basando su convicción en la percepción inmediata de ellos y no exógenas; esto es, sin intermediación de un tercero⁴⁷.

Eisner, considera el principio de inmediación como mandato fundamental en la esfera procesal, en aras a una mejor justicia con motivo de la recepción directa y personal de los elementos de la causa, alegaciones y pruebas en la gestión del litigio⁴⁸.

Bujosa Vadell, comprende la inmediación como aquel principio que implica que “el órgano jurisdiccional va a dictar sentencia tiene una relación directa con los medios de prueba practicados a partir de los cuales va a fundar su convicción que deberá reflejar de forma motivada en la sentencia”⁴⁹.

López Blanco, define la inmediación como aquella regla técnica que permite en el proceso una comunicación dinámica de las partes y el juzgador; sin embargo, esencialmente es una relación entre el juez y la producción probatoria, pues es el juzgador quien en forma directa las practica formando un concepto sobre el valor y eficacia de la prueba en aras a demostrar determinado fundamento fáctico⁵⁰.

⁴⁷ CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Tomo III. Madrid. 1940.

⁴⁸ EISNER Isidoro. *La inmediación en el proceso*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1963. p 7.

⁴⁹ NIEVA FENOLL, J. Bujosa Vadell, L. *Nociones preliminares de Derecho Procesal Penal*. Barcelona: Atelier Libros jurídicos, 2016.

⁵⁰ LÓPEZ BLANCO, H. *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano*. Tomo I. Parte General. 9ª ed. Bogotá: Dupré Editores, 2005. P. 112.

Couture estima que el nombre de principio de inmediación se usa para referirse a la circunstancia de que el juez actúe junto a las partes, en tanto sea posible en contacto personal con ellas, prescindiendo de intermediarios tales como relatores, asesores, etc⁵¹.

Devis Echandía, considera que la inmediación es un principio general del proceso, pero su importancia se acrecienta en relación con la prueba, tanto en el proceso civil como en el penal⁵².

Rifá Soler, define la inmediación como “un principio complementario del principio de oralidad que exige que la actividad procesal se realice en presencia de los miembros del órgano jurisdiccional”⁵³.

Pfeiffer define la inmediación como aquella posibilidad “que tiene el juez de conocimiento de percibir directamente la práctica de pruebas para tomar la decisión acertada en el campo de la responsabilidad penal”⁵⁴.

Roxin, estima que el juez debe proferir una sentencia de acuerdo con sus propias impresiones personales, que obtiene del acusado y de los medios de prueba en el curso del juicio oral, lo cual no es óbice para que, en casos excepcionales, se puedan practicar pruebas anticipadas, a condición de que se respeten todas las garantías procesales⁵⁵.

⁵¹ COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del derecho procesal civil*. 3ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1958. p. 199

⁵² DEVIS ECHANDÍA, D. *Teoría General de la Prueba Judicial*. Tomo I. 5ª Ed. Buenos Aires: Víctor P. De Zavalia, 1981. p. 128.

⁵³ RIFÁ SOLER, J.M. *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*. Barcelona: Editorial Iurgium Atelier, 2000. p. 91.

⁵⁴ PFEIFFER, Gerd. *Libro homenaje a Bemann, Munich*, 1997, citado por O.J. Guerrero, *Fundamentos teórico constitucionales del nuevo proceso penal*, Bogotá, 2005.

⁵⁵ ROXIN, Claus. *Derecho procesal penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000, p. 395.

La Corte Constitucional, ha señalado que la intermediación es aquella que permite una relación directa con el proceso, las partes, intervinientes y el contenido o materia, de principio a fin, facilitándose descubrir la verdad de los hechos y proferir una decisión justa⁵⁶.

En definitiva, el principio de intermediación es aquel que permite la presencia del escenario probatorio por el tercero supraordenado que toma la decisión de fondo; es decir, es la esfera de interacción, contacto directo, inmediato y permanente del decisor con las fuentes probatorias y elementos de convicción⁵⁷. Bajo esta perspectiva, es una garantía plena de proceso justo y equitativo para las partes, pues trae imbricado la tutela judicial efectiva y una correcta impartición de justicia.

3.2. Naturaleza jurídica

La intermediación, si bien se interpreta como una regla técnica, la generalidad de la doctrina de derecho procesal concibe la intermediación como un principio, producto de la implementación de la oralidad, constitutivo de un mecanismo razonablemente encaminado al logro de la pretendida celeridad en la administración de justicia, acercando el juzgador a las partes y generando estándares que propicien la simplificación de los procedimientos⁵⁸.

Esser comprende los principios como aquellas normas que establecen fundamentos para hallar un determinado mandamiento; es decir, más que una diferencia por el grado de abstracción de la prescripción normativa, la diferencia es cualitativa. Así, el criterio de distinción de los principios con relación a las reglas, es la función de fundamento jurídico para decidir de fondo⁵⁹.

⁵⁶ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 830 de 2002. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

⁵⁷ MONTERO AROCA. *Proceso (civil y penal) y garantía*. Valencia: Tirant Le Blanch, 2006. P. 62; FAIRÉN GUILLÉN, V. Elaboración de una doctrina general de los principios del procedimiento. En: Estudios de Derecho Procesal, Madrid, 1955. P. 265; GIMENO SENDRA, V., MORENO CATENA, V., & CORTÉS DOMÍNGUEZ, V. *Derecho Procesal Penal*. Madrid, 1996. P. 39; IBÁÑEZ, Andrés P. *Sobre el valor de la intermediación (Una aproximación crítica)*. En: *Jueces para la democracia*, marzo, 2003. P. 57; CARNELUTTI, F. *Lineas generales de la reforma del proceso civil de cognición*. En: *Estudios de Derecho Procesal*, Buenos Aires, 1952. P. 114.

⁵⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-713 de 2008. M.P.: Clara Inés Vagras Hernández.

⁵⁹ ESSER, Josef. *Grundsatz und Norm in der richterlichen fortbildung des Privat-rechts*. 4ª tir. Tübingen: Mohr, Siebeck, 1990, p. 51. Citado por ÁVILA, Humberto. *Teoría de los principios*. Madrid: Marcial Pons, 2011, pp. 33-34.

Guastini entiende los principios como normas de carácter *sui generis*, caracterizada por su formulación, estructura lógica o contenido; o, por la función o posicionamiento en el ordenamiento jurídico⁶⁰.

Larenz define los principios como normas relevantes para el ordenamiento jurídico, pues establecen fundamentos normativos hermenéuticamente para la aplicación del derecho, de los que directa o indirectamente se derivan, normas de comportamiento⁶¹.

Dworkin, define las reglas como aquellas aplicables en todo o nada; sin embargo, en los principios esta situación es distinta, pues en las reglas el cumplimiento del supuesto de hecho; la validez de la regla, y aceptación de la consecuencia jurídica; o la regla no se estima válida, entonces no trasciende en lo absoluto en la decisión⁶².

En la misma línea, Alexy, sostiene que los principios jurídicos consisten exclusivamente en una especie de normas jurídicas, a través de las cuales se señalan mandatos de optimización aplicables en graduación, conforme a las posibilidades de hecho y de derecho⁶³.

Vega plantea las reglas como aquellas que “solo existen como redes de prácticas aplicativas y regulativas, esto es, como reglas practicadas internamente a una cierta institución social”⁶⁴.

⁶⁰ GUASTINI, Ricardo. *Distinguiendo: estudio de teoría y metateoría del derecho*. Barcelona: Gedisa, 1999, p. 145.

⁶¹ LARENZ, Karl. *Richtiges Recht*. München: Beck, 1979, p. 474. Citado por AVILA, *op.cit.*, p. 34.

⁶² ALEXY, Robert. *Derecho y razón práctica*. México: Biblioteca de ética, filosofía del Derecho y política, 1998, pp. 9-11.

⁶³ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2007, pp. 63-114.

⁶⁴ VEGA, Jesús. *Jurisdicción, interpretación y sistema jurídico*. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca, 2007, p. 151.

Ferrajoli estudia las reglas como “modalidades, o expectativas positivas, o expectativas negativas, o estatus; o bien predisponen modalidades, o expectativas positivas, o expectativas negativas o estatus”⁶⁵.

A su vez, Restrepo considera que teóricos del derecho, tales como Dworkin, Alexy, y Zagrebelsky comprenden las reglas desde el derecho romano como principio o norma principal, que en la doctrina contemporánea es sinónimo de norma no principal, norma particular no principal, norma positiva no principal u oposición al principio o norma principal⁶⁶.

Asimismo, Zagrebelsky sostiene que las reglas son leyes de carácter reforzado por especialidad y se agotan en sí mismas; es decir, no tienen fuerza constitutiva fuera de su propio significado. Así, son las reglas y solo las reglas las que pueden ser observadas y aplicadas mecánicamente y pasivamente, a través del silogismo judicial y la subsunción del supuesto de hecho concreto en el supuesto abstracto de la norma⁶⁷.

En definitiva, las reglas proporcionan criterios de comportamiento o de conducta negativa o positiva; es decir, las reglas indican como poder actuar en determinadas situaciones específicas previstas por ellas mismas; mientras los principios son imperativos de optimización que deben aplicarse conforme a las posibilidades de hecho y de derecho. En esta línea, si bien el artículo 107 del Código General del Proceso traza los lineamientos de la intermediación como regla, la jurisprudencia constitucional sostiene que el principio de intermediación cumple “su papel estelar y protagónico en el proceso de producción de la prueba”⁶⁸.

⁶⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Teoría del derecho: Los preceptos, las prescripciones y las reglas*. Madrid: Trotta S.A, 2011, p. 212.

⁶⁶ VALENCIA RESTREPO, Hernán. *Nomoárquica, principialística jurídica o filosofía y ciencia de los principios generales del derecho*. 3ª ed. Bogotá: Temis S.A, 2005, p. 138.

⁶⁷ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta S.A, 2002, pp. 110-111

⁶⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-371 de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

3.3. Función

Véscovi sostiene que la función de la inmediación es el contacto personal del juzgador con los elementos subjetivos y objetivos del proceso; de forma tal que exista “participación del juez en el procedimiento, convirtiéndose, también, en un protagonista, lo cual lo hace intervenir directamente en su desarrollo”⁶⁹.

Taruffo entiende que la inmediación exige la extracción de contacto directo con la prueba, y los factores epistémicos, construcción de inferencias racionales, fundadas sobre estándares de valoración identificables, sobre todo por el propio juez que los usa⁷⁰.

Rico afirma que la inmediación subjetiva implica el contacto directo entre el juez y los sujetos procesales; y la inmediación objetiva la relación con el contacto directo del juez con las cosas y hechos objeto de debate o que interesan al procesado⁷¹.

Devis Echandía considera que la inmediación contribuye a la autenticidad, la seriedad, la oportunidad, la pertinencia y la validez de la prueba y permite al juzgador una mejor apreciación de la prueba, especialmente en materia de testimonios, inspecciones judiciales, indicios, interrogatorios a las partes y a los peritos; sin embargo, para la eficacia de la prueba, el cumplimiento de sus formalidades, la lealtad e igualdad en el debate y su contradicción efectiva, es indispensable que el juez sea quien de manera inmediata la dirija, resolviendo primero sobre su admisibilidad e interviniendo luego en su práctica⁷².

En este sentido, expone Devis que este principio contribuye a la autenticidad, la seriedad, la oportunidad, la pertinencia y la validez de la prueba. De lo contrario el

⁶⁹VÉSCOVI, E. *Teoría general del proceso*. Santa Fe de Bogotá-Colombia. 3 ed. Bogotá: TEMIS S.A. 1999, p. 52.

⁷⁰TARUFFO, M. *Algunos comentarios sobre la valoración de la prueba*. Discusiones. N° 3, 2003, (p. 84) pp. 81–97. Recuperado de: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/141670.pdf>

⁷¹RICO PUERTA, L A. *Teoría general del proceso*. 2ª ed. Bogotá: Leyer, 2008. p. 146.

⁷²DEVIS ECHANDÍA, D. *Teoría General de la Prueba Judicial*. Tomo I. 5ª Ed. Buenos Aires: Víctor P. De Zavalia, 1981.p. 128.

debate probatorio se convertiría en una lucha privada, y la prueba dejaría de tener el carácter de acto procesal de interés público⁷³.

La Corte Suprema de Justicia, en la misma línea considera que la inmediatez implica que “el juez perciba directamente tanto la práctica de las pruebas, como los alegatos e intervenciones de las partes a fin de tener una idea clara de lo ocurrido”⁷⁴.

Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional, estima que la inmediatez, tiene como objetivo “la constatación personal del juez y las partes del material probatorio y las acciones procedimentales en sí mismas consideradas, dirigidas a la formación de un criterio íntimo y directo sobre los argumentos fácticos y jurídicos relacionados con el caso”⁷⁵.

En efecto, en la Sentencia C-124 de 2011, la Corte constitucional reconoció que mediante la aplicación del principio de inmediatez “es más posible descubrir la verdad de los hechos y proferir una decisión justa”. Ello debido a que en virtud de este principio “el juez debe tener una relación directa y sin intermediarios con el proceso, tanto con los demás sujetos del mismo, es decir, las partes y los intervinientes, como con su contenido o materia, de principio a fin”; relación directa que se concreta a su vez en “la constatación personal del juez (...) del material probatorio y las acciones procedimentales en sí mismas consideradas”, lográndose así “la formación de un criterio íntimo y directo sobre los argumentos fácticos y jurídicos relacionados con el caso”⁷⁶.

Finalmente, expresa la Corte Constitucional que la inmediatez es uno de los principios que inspiran la estructuración y la interpretación de las normas jurídicas procesales, en virtud del cual el juez debe tener una relación directa y sin

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SP880-2017. Radicación 42656. (Aprobado en acta de 22). Sentencia del treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017). M.P.: Eugenio Fernández Carlier.

⁷⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-830 de 2002. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

⁷⁶ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543 de 2011. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

intermediarios con el proceso, como con su contenido o materia, de principio a fin. Así, mediante la aplicación de dicho principio es más posible alcanzar el ideal del derecho⁷⁷. En ese sentido, la inmediación técnicamente despliega “su eficacia en el momento del debate probatorio, con miras a facilitar y optimizar la actividad cognitiva propia proceso de conocimiento que acompaña la producción de la prueba”⁷⁸.

En conclusión, el principio de inmediación es esencial en el proceso de producción de la prueba, técnicamente despliega su eficacia en el momento del debate probatorio, con miras a facilitar y optimizar la actividad cognitiva propia del proceso de conocimiento que acompaña la producción de la prueba, la actitud crítica, consciente y controlada que debe asumir el juez que dirige el debate y que exige el contacto directo con los actores que intervienen en esa fase⁷⁹.

⁷⁷ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-830 de 2002. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

⁷⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-371 de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-371 de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

CAPÍTULO IV

EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE TRANSITO EN COLOMBIA: A PROPÓSITO DEL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN

El proceso sancionatorio de tránsito teleológicamente está orientado a garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales; así, como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público. En este sentido, las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía – persona - vehículo⁸⁰.

El procedimiento contravencional de tránsito está orientado por un sistema normativo difuso, regido por las normas especiales de Tránsito (Ley 769 de 2002). Así como por las remisiones del artículo 162 del mismo a las disposiciones de los Códigos de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; Penal y Procedimiento Penal; así como al Código General del Proceso.

En este sentido, específicamente, la audiencia pública está orientada por el código general del proceso; las conductas típicas y sanciones a imponer están reguladas en la Ley 769 de 2002; las garantías procesales están consagradas por la Constitución Política y el Código de Procedimiento Penal; y en cuanto al agotamiento de la vía gubernativa y solicitudes de revocatoria u otros aspectos a los que se remita expresamente, es aplicable el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La Corte Constitucional en Sentencia T-616 de 2006, ha precisado que el proceso contravencional por infracciones de tránsito está constituido por cuatro etapas, tales

⁸⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-355 de 2003. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

como: (i) la orden de comparendo; (ii) la presentación del inculpado en los términos dispuestos por la ley; (iii) la audiencia de pruebas y alegatos; y, (iv) la audiencia de decisión.

Las actuaciones iniciales del procedimiento contravencional están provocadas por una infracción simple o compleja. Así, la infracción simple es aquella que trata de violación a la norma de tránsito⁸¹; en este tipo de infracciones la actuación administrativa se inicia con la elaboración de la Orden Nacional de Comparendo por parte del agente de tránsito o del policía de tránsito, quien en uso de facultades legales orienta y controla la movilidad de vehículos automotores⁸².

Por su lado, la infracción compleja es aquella en la que se produce un daño material⁸³; en estos eventos el agente de tránsito elabora el informe de accidente, que contiene la información básica de los conductores, los lesionados, los vehículos, el estado de las vías y su señalización; además, se levanta un croquis del lugar, en el que se dibujan las posiciones finales de los automotores, sus trayectorias, los puntos de impacto y ubicación del occiso, en caso de muerte. En caso de comisión de infracciones simples debe reportarse la novedad en la orden de comparendo, la cual es anexada al informe de accidente; al lesionado no conductor también se le expide la respectiva notificación.

Frente al desarrollo de la audiencia de tránsito, los conductores y lesionados pueden comparecer a la audiencia pública con acompañamiento de un abogado. En esta, se escucha versión libre de las partes intervinientes, se practican las pruebas y se sanciona o absuelve a los implicados.⁸⁴

En este sentido, a nivel probatorio son procedentes como medios de pruebas la declaración de parte, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección

⁸¹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 769 de 2002. Artículo 2, inciso 65.

⁸² *Ibid.* Artículo 135.

⁸³ *Ibid.* Artículo 2, inciso 65.

⁸⁴ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. Artículo 128. Esta norma se aplica por remisión expresa de la Ley 769 de 2002.

judicial, los documentos, los indicios y cualquier otro medio que persuada y convenza al Inspector de tránsito. Así está en cabeza de las partes la carga probatoria de los hechos declarados y que son relevantes para eximirles de responsabilidad.⁸⁵

Así, una vez el agotamiento de la etapa instructiva, se procede a la intervención de los abogados de las partes para que en audiencia pronuncien sus alegatos de conclusión⁸⁶.

Bajo esta perspectiva, en el evento de probarse la inexistencia de infracción de tránsito por parte del implicado, este será eximido de responsabilidad contravencional; *contrario sensu*, se declarará su responsabilidad contravencional e impondrán las sanciones establecidas. La resolución proferida debe estar debidamente motivada.

Debe resaltarse que cuando se determina que el infractor es adolescente con edad entre 15 y 18 años, el expediente es remitido a la Comisaría de Familia competente, para que se profiera resolución sancionatoria⁸⁷.

Contra las decisiones proferidas dentro del procedimiento son procedentes los recursos de reposición y de apelación, interpuestos y sustentados en la audiencia; el de reposición contra los autos; el de apelación, en efecto suspensivo, contra la Resolución que ponga fin a la primera instancia, cuando la sanción económica supere los veinte salarios mínimos legales diarios vigentes. Asimismo, cuando se suspenda o cancele la licencia de conducción. Ambos interpuestos y sustentados ante el mismo funcionario.⁸⁸

⁸⁵ *Ibid.* Artículos 175, 177.

⁸⁶ *Ibid.* Artículo 432, numeral 3.

⁸⁷ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1098 de 2006. Artículo 190. Esta norma se aplica por remisión expresa de la Ley 769 de 2002.

⁸⁸ De conformidad con los artículos 134 y 142 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 321 del Código General del Proceso.

Para todos los efectos de suspensión o cancelación de la licencia de conducción la decisión debe ser notificada personalmente y en su defecto se realizará de conformidad con las disposiciones establecidas en el Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.⁸⁹

Asimismo, la revocatoria directa sólo procede contra las Resoluciones que imponen sanciones por la comisión de contravenciones simples, previo cumplimiento de los requisitos legales⁹⁰. No opera para las sanciones por comisión de contravenciones complejas debido a que la Resolución así proferida tiene el carácter de equivalente jurisdiccional⁹¹.

En este escenario, como se avizora, las actuaciones del procedimiento contravencional de tránsito deben surtirse en garantía del derecho al debido proceso, en desarrollo de una audiencia pública, acercándolo a sistemas procesales de oralidad, lo que presupone un inspector de tránsito director del procedimiento, interviniendo de manera activa en la órbita probatoria. Esa subsunción implica necesariamente como consecuencia la prevalencia del principio de inmediación en todas las actuaciones contravencionales.

En las Secretarías de Tránsito en los procedimientos contravencionales, es práctica constante que sean los auxiliares administrativos los designados para el decreto de pruebas, y práctica de las declaraciones, testimonios y demás pruebas, en virtud del sistema administrativo de descongestión de los despachos y los aires de eficientísimo administrativo, siendo nula la presencia del inspector en las diligencias; salvo, petición de las partes para su intervención, afectándose directa, evidente y flagrantemente el principio de inmediación; pues precisamente una de las garantías para que la administración de justicia resulte eficaz está dada por el principio de la

⁸⁹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 769 de 2002. Artículo 26, parágrafo.

⁹⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011, Código de procedimientos administrativo y de lo contencioso administrativo. Artículo 93. Esta norma se aplica por remisión expresa de la Ley 769 de 2002.

⁹¹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-115 de 2004. M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

inmediación, en la medida en que el funcionario a quien corresponde adoptar la decisión en un proceso judicial o sancionatorio tenga contacto directo con las pruebas que se practican dentro del mismo y se obtenga mayor certeza o convicción acerca de los argumentos de las partes⁹², cumpliendo los parámetros del proceso, estableciendo las limitaciones de los sujetos procesales y asegurando las garantías constitucionales de los intervinientes, pues en términos de la Corte Constitucional en sentencia C-214 de 1994, “el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional”⁹³.

En esta línea, los inspectores de tránsito se han encaminado exclusivamente a decidir de fondo el asunto contravencional, sin comparecer al trámite del proceso, vulnerando el vínculo directo que debe existir entre el inspector y los intervinientes, el contenido o materia y los elementos materiales probatorios que aportan, pues los principios de inmediación y concentración, inspiradores de un sistema oral con una estructura y finalidades claramente determinadas, solo cobran sentido a través de la participación activa, ineludible y permanente del funcionario de conocimiento.

Bajo esta perspectiva, el procedimiento sancionatorio contravencional en materia de tránsito vislumbra una fuga o huida del derecho constitucional en la concretización del derecho administrativo, pues los principios y valores consagrados en la Constitución Política como el debido proceso y la primacía constitucional son inaplicados en el desarrollo de los procesos examinados en las Secretarías de Tránsito ante la omisión presencial del inspector de Tránsito que debe decidir de fondo las situaciones jurídicas sancionatorias planteadas.

⁹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. C.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Sentencia del dos (2) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1.997). Radicación No. 4288.

⁹³ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 214 de 1994. M.P.: Antonio Barrera Carbonell

En este sentido, las decisiones de fondo del procedimiento sancionatorio de tránsito deben estar orientadas por la protección de los derechos fundamentales de los administrados, especialmente el derecho a una tutela judicial efectiva que implique la intervención activa del funcionario de conocimiento, ajustada a derecho y respetuosa del derecho de defensa y el debido proceso, más que por la lógica remisiva de las disposiciones jurídicas de Tránsito y Transporte.

Infelizmente, frente a la exigencia de las garantías del debido proceso, la Corte Constitucional inspirada en las ideas de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁹⁴ ha señalado que la aplicación de los principios y garantías del debido proceso penal en el derecho administrativo sancionatorio es más rigurosa en determinados campos del derecho, como en el derecho penal, en la cual la actuación puede llegar a comprometer la libertad personal, en tanto que en materia administrativa, su aplicación es más flexible, matizada, atenuada o graduada, dado que la naturaleza del proceso no necesariamente compromete derechos fundamentales⁹⁵.

Así, los principios y garantías del proceso penal sí aplican en el derecho administrativo sancionador, por ser este una manifestación del *ius puniendi* del Estado; pero con ciertos matices y atenuaciones o graduaciones que implica que se apliquen en forma relativa, pues la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de las garantías del derecho penal⁹⁶, que

⁹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Editorial Civitas, 1991. p. 161 y ss, 2008. p. 154 y ss; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Editorial Civitas, 1986. p. 467 y ss.

⁹⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-011 de 1992. M.P.: Alejandro Martínez Caballero; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-957 de 2011. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-248 de 2013. M.P.: Mauricio González Cuervo; entre otras.

⁹⁶ Al respecto, consideran García de Enterría, E. y T. R. Fernández que la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal: “en ésta se protege el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente. La potestad sancionadora de la administración sería, por el contrario, una potestad doméstica, en el sentido de vocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efecto sólo de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*. Madrid: Editorial Civitas, 1986. p. 148.

tiene el fin de proteger el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores⁹⁷.

En esta esfera argumentativa, el cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución Política, tiene diversos matices según el derecho de que se trate, pues es posible encontrar reglas y procedimientos en materia civil, administrativo, policivo, correccional, disciplinario o económica, entre otras, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que se encaminan a decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deben ser contemplados en la regulación de sus propias reglas⁹⁸.

No obstante, tales matices son adaptaciones funcionales y no derogaciones de carácter sustancial; por ende, si bien es cierto, carece de sentido propugnar la extensión de los principios y garantías que se predicán del Derecho Penal al derecho administrativo sancionador, estos son el fruto de una secular elaboración y desarrollo, y deberían aplicarse también *mutatis mutandis* a las infracciones y sanciones administrativas, en la medida en que los mismos sean compatibles con el cumplimiento de la función a la que estas últimas están destinadas⁹⁹.

Así, en lo que a los principios se refiere; esto es, desde el punto de vista de las líneas centrales que orientan el sistema, debe existir una coincidencia que cuando menos tendencialmente debe ser plena, pues los principios del Derecho Administrativo sancionador, más que los principios del derecho penal se subordinan a los propios del derecho punitivo del Estado¹⁰⁰.

⁹⁷ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-011 de 1992. M.P.: Alejandro Martínez Caballero; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-145 de 1993. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-214 de 1994. M.P.: Antonio Barrera Carbonell; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-616 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹⁸ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-248 de 2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

⁹⁹ GOMEZ TOMILLO, M. *Derecho administrativo sancionador*. Parte general. 2ª ed. Pamplona: Aranzadi, 2013.

¹⁰⁰ *Ibid.*

En este escenario, se está frente un mismo fenómeno, fruto de una construcción secular, orientada en alta medida a fortalecer las garantías del administrado frente al poder del Estado; por tanto, no es dable que el derecho penal tenga reservados en exclusiva la tutela de determinados bienes jurídicos de los denominados centrales, cuando apenas se puede cuestionar que en última instancia, el derecho administrativo sancionador también protege tales bienes jurídicos centrales, como la vida, la salud de las personas, cuando regula el tráfico automovilístico¹⁰¹.

En este orden de ideas, en el campo probatorio el principio de unidad de la prueba, exige que todas las pruebas del proceso formen una unidad, y, por consiguiente, se debe apreciarlas o valorarlas en conjunto; esto es, en forma integral. La razón de ser del mismo es que la evaluación individual o separada de los medios de prueba no es suficiente para establecer la verdad de los hechos y se requiere, además de ella, efectuar la confrontación de tales medios para establecer sus concordancias y divergencias y lograr conclusiones fundadas y claras sobre aquella verdad¹⁰².

En razón de lo expuesto, para la eficiencia de la prueba, el cumplimiento de sus formalidades, la lealtad e igualdad en el debate y su contradicción efectiva, es indispensable que el operador jurídico sea quien de manera inmediata la dirija, resolviendo primero sobre su admisibilidad e interviniendo luego en su práctica. Este principio contribuye a la autenticidad, la seriedad, la oportunidad, la pertinencia y la validez de la prueba¹⁰³.

Así, este principio traduce que el operador jurídico no debe permanecer inactivo, ni hacer el papel de simple órgano receptor de la prueba, sino que debe estar provisto de facultades para intervenir activamente en las pedidas por las partes (...) y para ordenar oficiosamente otras; solo así puede considerarse que es el director del

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTTUICIONAL. Sentencia C-830 de 2002. M.P.: Jaime Araujo Rentería; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTTUICIONAL. Sentencia C-341 de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo.

¹⁰³ DEVIS ECHANDÍA. D. *Teoría General de la Prueba Judicial*. Tomo I. 5ª Ed. Buenos Aires: Víctor P. De Zavalia, 1981.p. 128; CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Radicación No. 11001-03-25-000-2011-00194-00(0668-11)

debate probatorio¹⁰⁴.

Específicamente sobre el principio de inmediación, el Consejo de Estado ha sostenido que como es lógico, este es aplicable en el ámbito de las pruebas, en el que reviste una importancia especial, y se traduce en la exigencia de que el mismo operador jurídico decrete, practique y valore aquellas y, con base en ello, adopte la decisión del asunto¹⁰⁵.

La Corte Suprema de Justicia, ha insistido en que la inmediación, entendida como la percepción directa del juez de la práctica o aducción probatoria, unida a la concentración, impone adelantar de forma unitaria la práctica probatoria, e irradia su examen al posibilitar el conocimiento directo de los hechos. Ello implica que se perciba directamente tanto la práctica de las pruebas, como los alegatos e intervenciones de las partes a fin de tener una idea clara de lo ocurrido, y proceda, todo ello en un tiempo prudencial que no incida en su memoria, a anunciar el sentido de su decisión; sin embargo, estima esta Corporación que la vulneración del debido proceso por el camino de desconocer el principio de inmediación, opera únicamente en los casos tramitados dentro de la órbita del sistema penal acusatorio¹⁰⁶.

Bajo esta perspectiva, el principio de inmediación no se considera parte del núcleo fuerte del debido proceso que en Colombia se instituye constitucionalmente en el artículo 29 de la Constitución Política; aunque, ya instituido el trámite consagrado en el artículo 250 de la misma, su eliminación o afectación del núcleo básico sí conduce a estimar violado el debido proceso, y, consecuentemente, los mandatos constitucionales. Así, el principio de inmediación debe ponderarse con otros de igual

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Sentencia del dos (2) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1.997). C.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Radicación No. 4288; CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Sentencia del seis (6) de julio de dos mil quince (2015). C.P.: Olga Mélida Valle de De la Hoz. Radicación No. 05001-23-31-000-2003-02494-01(34167); CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia del veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018). C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Radicación No. 11001-03-25-000-2011-00194-00(0668-11)

¹⁰⁶ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia del doce (12) de diciembre de 2012. ID: 239929. Proceso No. 38512. M.P.: Gustavo Enrique Malo Fernández; REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia del 30 de Enero de 2017. Proceso No. 42656. SP880-2017. M.P.: Eugenio Fernández Carlier.

o superior cariz protectivo, entre ellos el de acceso a la justicia en su componente de celeridad, junto con los derechos de los menores, las víctimas y testigos¹⁰⁷.

En esta circunstancia, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y La Convención Americana de Derechos Humanos, referentes ineludibles para Colombia, no consideran el principio de inmediación como uno basilar u obligado de preservar por los Estados parte; por ende, en sí mismo el principio de inmediación no representa un valor constitucional, legal o procesal obligado de respetar de manera absoluta, superior, y ni siquiera de la misma jerarquía, a otros inmanentes que deben privilegiarse¹⁰⁸.

A este respecto, el principio de inmediación debe ceder ante otros derechos fundamentales o de más peso y, en consecuencia, la nulidad de la actuación probatoria cuando las pruebas no fueron practicadas ante el funcionario encargado de emitir la decisión de fondo, sólo opera como mecanismo excepcionalísimo cuando se advierta que esa circunstancia causó un daño grave, pues en la medida que no se trata de principios absolutos, en todos los eventos será necesario ponderar los efectos del ámbito de protección de los principios procesales, en orden a precaver la afectación de principios de mayor alcance tuitivo o decisiones infortunadas, arbitrarias e injustas frente a los derechos de las víctimas o terceros involucrados en la actuación¹⁰⁹.

De esta manera, si son motivos de fuerza mayor o caso fortuito los que demandan el cambio de funcionario, siempre será necesario proteger lo actuado evitando la nulidad, dado que esas son situaciones que se salen de las manos de la judicatura o su administración, al punto que no pueden preverse o eliminarse en sus efectos inmediatos¹¹⁰.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia del doce (12) de diciembre de 2012. ID: 239929. Proceso No. 38512. M.P.: Gustavo Enrique Malo Fernández.

Ahora, si el cambio de funcionario obedece a una situación administrativa normal o previsible, ya no es posible acudir a esos factores ingobernables para soportar mantener incólume el proceso, pues, aquí sí refulge en toda su dimensión el principio de inmediación, que no puede ser desnaturalizado sólo en atención a circunstancias particulares de interés apenas para el funcionario¹¹¹.

En efecto, la presencia del inspector de tránsito, en las audiencias realizadas dentro de la investigación contravencional disciplinaria adelantada en contra del presunto infractor es trascendental, en tanto que en ella recae la competencia para dirigir y fallar el proceso, pues es habitual que la única audiencia en la que se señala la presencia del inspector de tránsito es en la de fallo; es decir, que se ausenta en forma definitiva.

En tal sentido, se considera que la ausencia temporal del operador sancionador en las audiencias previas al fallo, vulneran el derecho el debido proceso, por cuanto en las demás diligencias realizadas dentro de la investigación el funcionario no está presente, sin tener la oportunidad de recibir las pruebas y de hacer personalmente su análisis, como lo exige tal principio.

En este escenario, las decisiones de fondo proferidas en procesos sancionatorios y la valoración probatoria realizada en los mismos, no obliga al operador jurídico a resolver en forma similar al derecho penal; sin embargo, es claro al determinar que para obtener la verdad real de los hechos, solamente el operador jurídico que ha tenido contacto directo con la prueba recaudada, es el facultado para proferir una decisión ajustada a derecho; por ende, se desconoce de manera flagrante ese principio, cuando no se toma en cuenta el medio probatorio directamente sino la valoración que ha hecho de él un operador jurídico diferente.

En este hilo, en caso que la ley haya revestido al funcionario del conocimiento de la autorización de comisionar para la práctica de pruebas, ello en manera alguna significa

¹¹¹ *Ibíd.*

que esa sea la regla general. Obsérvese que precisamente una de las garantías para que la administración de justicia resulte eficaz está dada por el principio de la inmediación, pues en la medida en que el funcionario a quien corresponde adoptar la decisión en un proceso sancionatorio tenga contacto directo con las pruebas que se practican dentro del mismo obtiene mayor certeza o convicción acerca de los argumentos de las partes.

En este orden de ideas, como en cualquier proceso deben respetarse los principios generales del procedimiento, uno de los cuales, es precisamente el principio de inmediación de la prueba, el cual permite al operador jurídico obtener la verdad real de los hechos y con base en ello proferir una decisión ajustada a derecho.

Así, la inaplicación del principio de inmediación en el procedimiento contravencional de tránsito vulnera de manera directa y lesiva, una afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, desconociéndose que el Estado no debe restringirle al administrado el goce de sus derechos, en aras de cumplir metas de eficiencia, sino propender por la defensa efectiva de los mismos, adaptando las metas institucionales a los mandatos constitucionales.

En efecto, el Estado en ejercicio de su potestad punitiva podrá a través de sus diferentes órganos imponer sanciones de diversa naturaleza jurídica y para estos efectos la actuación administrativa dirigida a imponer la sanción está subordinada a las reglas del debido proceso, de acuerdo a los bienes jurídicos que se afecten con la sanción; sin embargo, esa flexibilidad o matización permitida de los principios constitucionales, no es una permisión para que el Estado intervenga de manera arbitraria y discrecional en las vidas de los administrados, sino que debe estar en consonancia con los limitantes a la potestad sancionatoria del Estado.

Finalmente, debe advertirse que en el ámbito contravencional, en ejercicio del *ius puniendi* por parte de las autoridades de tránsito, por la relevancia constitucional

que se discute en la transversalización de todas las esferas del derecho, más aún en la órbita del derecho administrativo sancionatorio, hay una imbricación intensa entre las estrechas relaciones existentes del Estado de derecho y las garantías encaminadas a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; sobre todo, cuando de ejercer el poder punitivo del Estado se trata en procura del interés general, pero con la necesaria referencia de los límites estrictos al ejercicio del poder, para evitar desembocar en la arbitrariedad y el abuso característicos de los sistemas totalitarios, en los cuales se atenúa el valor del hombre y se atenta contra la dignidad humana.

En conclusión, el procedimiento contravencional de tránsito debe propugnar por la reivindicación de las garantías mínimas de los derechos fundamentales de los administrados; y, sobre todo, por la dignidad, el debido proceso, la tutela judicial efectiva; así se encuentre sometido este en un momento dado de su vida, bajo el sistema punitivo del Estado, circunstancia en la que mayor protección requiere.

CONCLUSIONES

Los Estados en ejercicio del *ius puniendi* y gestión de los conflictos intersubjetivos de intereses deben observar y respetar las garantías fundamentales reunidas bajo el concepto de debido proceso legal; de forma tal que los actos o garantías que integran el debido proceso permitan la protección, aseguramiento y efectividad de la titularidad o el del ejercicio de los derechos de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración procesal.

El derecho al debido proceso es un derecho humano no susceptible de suspensión, aplicable a todos los procesos judiciales y administrativos, sin zonas exentas de aplicación y legitimador de las decisiones; pues permite proteger, asegurar y ejercer la defensa de la titularidad de los derechos frente aquéllos cuyos derechos y obligaciones están bajo consideración. En este orden de ideas, el derecho al debido proceso ostenta un carácter pleno e imperativo, en tanto es aplicable durante todas las fases procesales de cualquier naturaleza judicial o administrativa, sin que puedan existir etapas o actuaciones exentas de su aplicación.

El derecho al debido proceso administrativo es una garantía en favor de todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa está orientada por formalidades y solemnidades plenas y previamente establecidas, las cuales permiten al administrado ejercer su derecho de contradicción y de defensa, con el fin de demostrar lo que afirma. Así, es un derecho que implica: i) que el trámite se adelante por la autoridad competente; ii) que durante el mismo y hasta su culminación se permita la participación de todos los interesados; iii) ser oído durante toda la actuación; iv) que la actuación se adelante sin dilaciones injustificadas; v) ser notificado de las decisiones que se adopten de manera oportuna y de conformidad con la ley; vi) solicitar, aportar y controvertir pruebas; vii) ejercer el derecho de contradicción y de defensa; y viii) impugnar las decisiones que puedan afectarle.

La inmediatez es garantía plena de proceso justo y equitativo para las partes, pues trae imbricado la tutela judicial efectiva y una correcta impartición de justicia, cumpliendo su papel estelar y protagónico en el proceso de producción de la prueba. Este principio es esencial en el proceso de producción de la prueba, técnicamente despliega su eficacia en el momento del debate probatorio, con miras a facilitar y optimizar la actividad cognitiva propia del proceso de conocimiento que acompaña la producción de la prueba, la actitud crítica, consciente y controlada que debe asumir el juez que dirige el debate y que exige el contacto directo con los actores que intervienen en esa fase.

En el ámbito contravencional, en ejercicio del *ius puniendi* por parte de las autoridades de tránsito, por la relevancia constitucional que se discute en la transversalización de todas las esferas del derecho, más aún en la órbita del derecho administrativo sancionatorio, hay una imbricación intensa entre las estrechas relaciones existentes del Estado de derecho y las garantías encaminadas a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; sobre todo, cuando de ejercer el poder punitivo del Estado se trata en procura del interés general, pero con la necesaria referencia de los límites estrictos al ejercicio del poder, para evitar desembocar en la arbitrariedad y el abuso característicos de los sistemas totalitarios, en los cuales se atenúa el valor del hombre y se atenta contra la dignidad humana.

El procedimiento contravencional de tránsito debe propugnar por la reivindicación de las garantías mínimas de los derechos fundamentales de los administrados; y, sobre todo, por la dignidad, el debido proceso, la tutela judicial efectiva; así se encuentre sometido este en un momento dado de su vida, bajo el sistema punitivo del Estado, circunstancia en la que mayor protección requiere.

BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO RAMÍREZ, M. *El debido proceso*. Revista Opinión Jurídica, 4(7), 2005, pp. 89-105. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5238000.pdf>

ALEXY, Robert. *Derecho y razón práctica*. México: Biblioteca de ética, filosofía del Derecho y política, 1998.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoría de los principios*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

CARNELUTTI, F. *Líneas generales de la reforma del proceso civil de cognición*. En: *Estudios de Derecho Procesal*, Buenos Aires, 1952.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Tomo III. Madrid: Ed. Revista de Derecho Privado, 1940.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Sentencia del dos (2) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1.997). C.P.: Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Radicación No. 4288.

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Sentencia del seis (6) de julio de dos mil quince (2015). C.P.: Olga Mélida Valle de De la Hoz. Radicación No. 05001-23-31-000-2003-02494-01(34167)

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Sentencia del veintiuno (21) de junio de

dos mil dieciocho (2018). C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Radicación No. 11001-03-25-000-2011-00194-00(0668-11)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña* Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 21713.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Apitz Barbera* y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 18210

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Baena Ricardo* y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 727.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Barbani Duarte y otros* Vs. Uruguay. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 23415.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Claude Reyes* y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 1516.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 712.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (*Camba Campos y otros*) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 26816.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Fernández Ortega* y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 744.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 1358.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 21612.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Ruano Torres y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 30319

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Vélez Loo Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 21814.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 1275.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. Caso *Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 18017.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC- 9/87 del 6 de octubre de 1987.

COUTURE. Eduardo. *Fundamentos del derecho procesal civil*. 3ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1958.

DEVIS ECHANDÍA. D. *Teoría General de la Prueba Judicial*. Tomo I. 5ª Ed. Buenos Aires: Víctor P. De Zavalía, 1981.

EISNER Isidoro. *La intermediación en el proceso*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1963.

FAIRÉN GUILLÉN, V. *Elaboración de una doctrina general de los principios del procedimiento*. En: *Estudios de Derecho Procesal*, Madrid, 1955.

FERNÁNDEZ, Iván Mauricio. *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Tomo I – Vol. I. 2ª ed. Armenia: Universidad La Gran Colombia, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Teoría del derecho: Los preceptos, las prescripciones y las reglas*. Madrid: Trotta S.A, 2011.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Editorial Civitas, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. **FERNÁNDEZ,** T. R. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Editorial Civitas, 1986.

GIMENO SENDRA, V., **MORENO CATENA,** V., & **CORTÉS DOMÍNGUEZ,** V. *Derecho Procesal Penal*. Madrid, 1996.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*. 1ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

GUASTINI, Ricardo. *Distinguiendo: estudio de teoría y metateoría del derecho*. Barcelona: Gedisa, 1999.

IBAÑEZ, Andrés P. *Sobre el valor de la inmediación (Una aproximación crítica)*. En: *Jueces para la democracia*, marzo, 2003.

LÓPEZ BLANCO, H. *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano*. Tomo I. Parte General. 9ª ed. Bogotá: Dupré Editores, 2005.

MONTERO AROCA. *Proceso (civil y penal) y garantía*. Valencia: Tirant Le Blanch, 2006.

NIEVA FENOLL, J. **BUJOSA VADELL**, L. *Nociones preliminares de Derecho Procesal Penal*. Barcelona: Atelier Libros jurídicos, 2016.

PARRA QUIJANO, Jairo. *Manual de derecho probatorio*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2007.

PFEIFFER, Gerd. *Libro homenaje a Bemann, Munich*, 1997, citado por O.J. Guerrero, *Fundamentos teórico constitucionales del nuevo proceso penal*, Bogotá, 2005.

QUINTERO DE PRIETO, Beatriz. *El debido Proceso*. En: *Temas Procesales* No. 21. Medellín: Centro de Estudios de Derecho Procesal, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., octubre de 1997. pp. 5-40.

RAMÍREZ GRISALES, Richard Steve. "Non reformatio in pejus" en las actuaciones administrativas. En: *Letras Jurídicas*, Vol. 11, N° 2.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1098 de 2006.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1564 de 2012.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 769 de 2002.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 3 de julio de 2014. C.P. Guillermo Vargas

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Radicación No. 76001-23-33-000-2014-00576-01(1010-19)

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019). C.P.: Hernando Sánchez Sánchez. Radicación No. 25000-23-24-000-2009-00249-01.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). C.P.: Hernando Sánchez Sánchez. Radicación No. 25000-23-24-000-2009-00015-01.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN CUARTA. Sentencia 2074907 25000-23-27-000-2010-00208-01 (19382) de 2015. C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-602 de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-048 de 2008. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-103 de 2006. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 214 de 1994. M.P.: Antonio Barrera Carbonell

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 830 de 2002. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2002. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-163 de 2019. M.P.: Diana Fajardo Rivera.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-214 de 1994. M.P.: Antonio Barrera Carbonell

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-248 de 2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-341 de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-355 de 2003.M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-371 de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543 de 2011. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-616 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-713 de 2008. M.P.: Clara Inés Vagras Hernández.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-830 de 2002. M.P.: Jaime Araujo Rentería.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-957 de 2011. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 274 de 2019. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-011 de 1992. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-048 de 2008. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-103 de 2006, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-115 de 2004. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-145 de 1993. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-552 de 1992. M.P.: Fabio Morón Díaz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-653 de 2006. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-800A de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-909 de 2009. M.P.: Mauricio González Cuervo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-954 de 2006. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-982 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SU-773 de 2014. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-341 de 2014. M.P.: Mauricio González Cuervo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-830 de 2002. M.P.: Jaime Araujo Rentería

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia del doce (12) de diciembre de 2012. ID: 239929. Proceso No. 38512. M.P.: Gustavo Enrique Malo Fernández

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SP880-2017. Radicación 42656. (Aprobado en acta de 22). Sentencia del treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017). M.P.: Eugenio Fernández Carlier.

RICO PUERTA, L A. *Teoría general del proceso.* 2ª ed. Bogotá: Leyer, 2008.

RIFÁ SOLER, J.M. *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil.* Barcelona: Editorial Iurgium Atelier, 2000.

ROXIN, Claus. *Derecho procesal penal.* Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000.

TARUFFO, M. *Algunos comentarios sobre la valoración de la prueba.* Discusiones. Nº 3, 2003, (p. 84) pp. 81–97. Recuperado de: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/141670.pdf>

GOMEZ TOMILLO, M. *Derecho administrativo sancionador.* Parte general. 2ª ed. Pamplona: Aranzadi, 2013.

VALENCIA RESTREPO, Hernán. *Nomoárquica, principialística jurídica o filosofía y ciencia de los principios generales del derecho*. 3ª ed. Bogotá: Temis S.A, 2005.

VEGA, Jesús. *Jurisdicción, interpretación y sistema jurídico*. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca, 2007.

VÉSCOVI, E. *Teoría general del proceso*. Santa Fe de Bogotá-Colombia. 3ª ed. Bogotá: Temis S.A, 1999.