

**GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL DEBIDO PROCESO EN EL
PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL POR FOTODETECCIÓN EN
AUSENCIA DEL PRESUNTO INFRACTOR**

MELISSA PATIÑO CANO

Monografía para optar al título de abogada

LUIS MARIO MARÍN CADAVID

Asesor temático

ANA MARÍA LONDOÑO AGUDELO

Asesora metodológica

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

MEDELLÍN

2020

ÍNDICE

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL POR FOTODETECCIÓN EN AUSENCIA DEL PRESUNTO INFRACTOR

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

1. PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL POR FOTODETECCIÓN

1.1 Concepto y naturaleza jurídica

1.2 Orden de comparendo y capacidad sancionatoria en materia de tránsito

1.3 Marco legal y constitucional

1.3.1 Código nacional de tránsito y los informes de tránsito.

1.3.2 Ley 1383 de 2010 y la admisibilidad del uso de medios tecnológicos para el registro de infracciones de tránsito

1.3.3 Ley 1843 de 2017 y el procedimiento especial ante la comisión de una contravención detectada por medios electrónicos

1.3.4 Resolución 718 de 2018, y criterios para la instalación y operación de medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones de tránsito

1.4 Descripción del procedimiento administrativo de fotodetección.

1.4.1 Generación de la fotodetección

1.4.2 Notificación

1.4.3 No comparecencia dentro del término

1.4.4 Expedición de la resolución sancionatoria

1.4.5 Recursos

2. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO, GARANTÍAS
CONSTITUCIONALES Y DEBIDO PROCESO.

2.1 Responsabilidad objetiva y presunción de inocencia dentro del procedimiento administrativo sancionatorio

2.2 Notificación y derecho de defensa de los administrados

2.3 Caducidad de la acción sancionatoria del estado

3. APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL DEBIDO PROCESO A CADA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL POR FOTODETECCIÓN EN LOS CASOS EN QUE NO HAY COMPARECENCIA DEL PARTICULAR INTERESADO.

3.1 Generación, ¿a quién se vincula?

3.2 Notificación, ¿cómo se vincula? El derecho a la defensa de los presuntos infractores

3.3 Sanción, ¿cuándo, cómo y a quién se sanciona? La presunción de inocencia, la caducidad de la capacidad sancionatoria de la administración y el problema de la responsabilidad objetiva.

CONSIDERACIONES FINALES

REFERENCIAS

RESUMEN

La imposición de sanciones a partir de infracciones captadas por dispositivos electrónicos y que tienen como base para el inicio de la actuación contravencional fotografías y/o videos, ha motivado que el sistema jurídico colombiano deba evaluarse en relación con la aplicación efectiva del debido proceso administrativo y las garantías constitucionales en etapas de vinculación, notificación y sanción del procedimiento contravencional por fotodetección en los casos en los que no hay comparecencia del particular interesado. De esta manera y teniendo en cuenta los principios y postulados que guían la actuación de la administración a través de las normas del derecho sancionador, las leyes que regulan el procedimiento contravencional por fotodetección y su contraste con las garantías erigidas por la constitución para la ejecución de este tipo de procedimientos, es posible encontrar los momentos procesales que las vulneran, omiten o ignoran, situación que les reviste de un velo de inconstitucionalidad, cuyo estudio es objeto del presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

El uso de ayudas tecnológicas para la imposición de comparendos como informes de las autoridades de tránsito por la infracción a la normatividad que regula la actividad de conducción en Colombia, fue autorizado a partir de la Ley 769 de 2002, por medio de la cual *“se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, cuerpo normativo que en su artículo 129, parágrafo 2º, indicó que *“Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo”*, autorización legal que sirvió de base para que llegara al país el sistema de comparendos electrónicos que se ha venido ejecutando de manera progresiva en el territorio nacional y que se puso en funcionamiento por primera vez en el año 2011 en la ciudad de Medellín.

Desde su implementación este sistema ha generado discusiones académicas en torno a su procedimiento, la legalidad y la aplicación al mismo de las garantías constitucionales como la presunción de inocencia, la proscripción de la imposición de sanciones amparadas en la ocurrencia objetiva de una falta, el derecho a la defensa, a la contradicción y la caducidad de la acción.

Andrés Taborda en su artículo de investigación titulado "*«Foto-comparendos»; un análisis de su constitucionalidad, legalidad y legitimidad en el derecho colombiano*" (Taborda, 2017), analiza el problema a través de la definición del concepto de *Fotocomparendo*, y desde este punto analiza los elementos y postulados constitucionales y legales inmersos en el mismo. Por otro lado, también podemos encontrar trabajos como el del especialista en Derecho Administrativo Christian C. Zamudio López, en su artículo titulado "*El Proceso Contravencional Administrativo de Tránsito ¿ineficacia administrativa y/o problemática social?*", (Zamudio, 2017) en el cual plantea de manera general el problema de la no comparecencia del infractor; e incluso se pueden encontrar rastros del debate también en los órganos administrativos y de control, como la sesión plenaria ordinaria del Concejo de Medellín de octubre del año 2016¹, en la cual se discutió ampliamente el procedimiento sancionatorio de fotodetección en sus distintas dimensiones: jurídica, social y económica.

Todo lo anterior permite vislumbrar la importancia y actualidad del tema planteado, pero así mismo la necesidad de problematizar a partir de las categorías del debido proceso, como pretende hacerlo la presente monografía.

En concordancia con la Constitución Política de Colombia, toda actuación judicial y administrativa debe ceñirse al postulado del debido proceso, este se entiende como un pilar fundamental en el derecho sancionatorio colombiano, por lo que ha sido

¹ Concejo de Medellín (05 de septiembre de 2016). Sesión Plenaria Ordinaria, Acta 142. Medellín

fuerza de importantes pronunciamientos en la jurisprudencia nacional, como el realizado por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-980 del 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en la cual explicó que:

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. La misma jurisprudencia ha expresado, que 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 incursos 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.

Como se ve, el alto tribunal ha especificado que el derecho fundamental al debido proceso es un *conjunto* de garantías esenciales para el fin último del Estado, por lo que en amplia jurisprudencia se ha ocupado de señalar estas garantías, por ejemplo, en la sentencia C-341 del 2014, M.P. Mauricio González Cuervo, donde señala:

Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al

cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud 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; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

Ahora, partiendo de la base de la definición y el contenido del derecho al debido proceso, se desprende que este es aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y de manera especial a aquellas que conllevan la posibilidad de la aplicación de una sanción, lo que efectivamente ocurre dentro del proceso contravencional llevado a cabo por las autoridades de tránsito, que se subsume en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio, derecho que, al tener por objeto:

(...) garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al

mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades. (C 818 del 2005, M.P Rodrigo Escobar Gil)

Debe ser especialmente sensible a estas garantías, como lo señala el Dr. Bernardo Carvajal:

Es claro que, bajo el principio del debido proceso, cuando la administración deba sancionar, respetará los principios de favorabilidad y del non bis in ídem y garantizará la presunción de inocencia y el ejercicio del derecho de defensa. De la misma manera, ningún procedimiento administrativo tendrá dilaciones injustificadas y, en caso de requerirse pruebas para la adopción de un acto administrativo, su valoración y recaudo seguirán los principios del derecho probatorio reconocidos por el derecho colombiano. Igualmente, es evidente que el principio del debido proceso debe permitir al administrado la impugnación de las decisiones de la Administración que le hubieren sido contrarias, fundamento constitucional de lo que se conoce como los recursos en vía gubernativa (Carvajal, 2010).

Son, entonces, las garantías constitucionales contenidas en el derecho al debido proceso administrativo:

(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. (Sentencia T-010 de 2017, M. P.: Alberto Rojas Ríos)

De lo anterior, debe entenderse que la regulación de la actividad de conducción y las sanciones que de la misma pueden desprenderse, no tienen otro sustento que la autorización constitucional que se le otorga a la administración para el cumplimiento de sus funciones, de emanar normas de distinto nivel jerárquico que procuren la preservación del orden social y jurídico, así como de imponer sanciones con el mismo fin, pero que a su vez cuentan con un límite de rango constitucional, que es el respeto por el debido proceso y el conjunto de garantías que de este hacen parte.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el avance de la tecnología propone nuevos retos al derecho como orden normativo de la conducta humana, la imposición de sanciones a partir de infracciones captadas por dispositivos electrónicos y que tienen como base para el inicio de la actuación contravencional fotografías y/o videos, ha motivado que el sistema jurídico colombiano se evalúe, entre otros, en relación con la aplicación efectiva del debido proceso y las garantías constitucionales en cada etapa del procedimiento contravencional por fotodetección en los casos en los que no hay comparecencia del particular interesado, el cual es el tema de la monografía que esta propuesta presenta.

Se trata entonces de un asunto problemático inicialmente por el hecho de que el funcionamiento de estos artefactos no permite la identificación inmediata del infractor, sino que requiere la vinculación de quien figure en las bases de datos legalmente autorizadas como el último propietario inscrito del vehículo, a quien inicialmente se le debe notificar de manera personal la realización de la orden de comparendo y tiene el deber de comparecer ya sea para aceptar la comisión de la infracción o para solicitar audiencia pública, esto con el fin de que en caso de que no sea el infractor, pueda tener la posibilidad de eximirse de responsabilidad, lo que

genera un primer punto importante en este tipo de procedimientos en cuanto a la aplicación de la garantía constitucional a la presunción de inocencia.

Ahora, un segundo punto álgido de la discusión se centra en la forma de notificación de las fotodetecciones cuando no es posible la notificación personal, ya que las autoridades, argumentando que la normatividad vigente en materia de tránsito (Código Nacional de Tránsito) no reguló lo concerniente en cuanto al procedimiento a seguir en aquellas situaciones en las que no sea posible la comparecencia personal, han acudido de manera analógica a la realización de la notificación por aviso, actuación de la que se discute su legalidad atendiendo al hecho de que un informe tránsito o comparendo no puede considerarse como un acto administrativo definitivo, sino como uno de tipo preparatorio, por lo que puede exigir otras formas para cumplir con la publicidad del mismo. Y, finalmente, otro punto de discusión se da en cuanto a la expedición de una resolución sancionatoria a nombre de un infractor que fue indiferente al procedimiento surtido en su contra, que no compareció al mismo de manera personal, por apoderado o a través de representante, punto que es objeto de debate, ya que aparece en el horizonte el tema de la proscripción en el ordenamiento jurídico de la responsabilidad objetiva.

Son entonces estos interrogantes a partir de los cuales se ha suscitado el creciente debate señalado previamente, el cual no ha tenido un análisis completo y riguroso desde el respeto por las garantías constitucionales traídas a colación, lo que pudo corroborarse con la realización de una exploración inicial del tema de interés en los repositorios de las Universidades de Medellín, Pontificia Universidad Bolivariana, Universidad Santo Tomás, Universidad Católica de Colombia, entre otras, y en las bases de datos bibliográficas como Dialnet, Ebsco y leyex.info; motores de búsqueda como Google académico y el catálogo público de la Universidad de Antioquia OPAC, averiguaciones que no arrojaron resultados concretos, pues al ser un tema controversial ha acaparado titulares de prensa, pero no ha sido objeto de estudio concreto de revistas científicas o publicaciones académicas.

De esta manera, se encuentra entonces que el proceso administrativo sancionatorio llevado a cabo a partir de la elaboración de una orden de comparendo captada por sistemas electrónicos, propone al sistema jurídico colombiano un nuevo paradigma en cuanto al respeto por el derecho al debido proceso y las garantías que el mismo comporta, tales como la presunción de inocencia, la proscripción de la responsabilidad objetiva y el derecho a la defensa, a este tipo de procedimientos, que por su cotidianidad y contenido polémico han sido un tema de interés de la opinión pública y los debates académicos, pero que actualmente carece de un estudio juicioso que lo aborde desde un enfoque netamente jurídico y logre a través del análisis de la normatividad precedente y vigente, de la doctrina y de la jurisprudencia sobre el tema, enmarcar el procedimiento contravencional por fotodetección y confrontarlo desde su naturaleza jurídica con la aplicación de las mencionadas garantías constitucionales, lo que se convierte en objeto de estudio y justificación para la realización de la presente monografía.

1. PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL POR FOTODETECCIÓN

1.1 Concepto y naturaleza jurídica

El procedimiento contravencional por fotodetección se define a partir de dos elementos que lo componen: el primero, es el que se desprende de su naturaleza como expresión del derecho administrativo sancionatorio que enmarca la prerrogativa estatal para la imposición de sanciones a los ciudadanos con el fin de velar por el interés general, que como se verá en la presente disertación, viene dada por mandato constitucional y desarrollo legal; y en segundo lugar en relación con un elemento técnico que permite el uso de herramientas tecnológicas que contribuyen a la eficiencia de este tipo de procedimientos, a partir de lo cual puede definirse como el conjunto de actuaciones administrativas que debe seguir la autoridad para

la imposición de una orden de comparendo que a través de medios electrónicos capta la presunta comisión de una infracción de tránsito, y que están encaminadas a sancionar una conducta violatoria de la regulación vigente en materia de movilidad; esta definición no es más que la combinación de lo que se ha entendido como procedimiento administrativo sancionatorio, el tipo de prueba que lo respalda y los medios a través de los cuales son adquiridas. El procedimiento en cuestión se encuentra regulado en la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, y la Ley 1843 del 2017 por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones, así como por las normas que han modificado y complementado estas dos leyes principales, las cuales se especificarán a lo largo de este capítulo.

1.2 Orden de comparendo y capacidad sancionatoria en materia de tránsito

Teniendo de presente que el tránsito terrestre es una actividad que catapultó el desarrollo social y económico del Estado, la cual además es catalogada como una de tipo riesgosa, es comprensible que haya sido un tema de interés especial por parte del Legislador, que se ha ocupado ampliamente de su regulación, expidiendo de manera constante normas y requisitos para el ejercicio y desarrollo de ésta.

Inicialmente, ha de tenerse en cuenta que el Artículo 24 de la Constitución Política de 1991 enmarca la libertad de circulación como un derecho fundamental de los individuos, pero igualmente señala que éste no es absoluto, y que por el contrario, debe ceñirse a las limitaciones establecidas por la Ley, disposición que junto con la cláusula general de competencia, ha otorgado al Congreso de la República la legitimidad para diseñar el régimen sancionatorio y procesal en materia de tránsito, puesto que como señala la Corte Constitucional en sentencia C- 530 del 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet:

La importancia y el carácter riesgoso del tránsito terrestre justifican que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las

personas y los bienes. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad "frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas". Así, el control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador.

De tal manera, que no solo se configura como una potestad del legislador, sino como una obligación del mismo la regulación en materia de tránsito, así como la expedición de normas jurídicas que busquen salvaguardar la seguridad vial, por lo que en igual disposición se ha señalado por la Corte Constitucional que:

Supone todo esto un mandato de expedir normas que (i) garanticen la libertad de locomoción; (ii) controlen los riesgos que se asocian al tránsito terrestre, protegiendo los intereses de los conductores, peatones y demás agentes que pueden afectarse con su desarrollo; (iii) definan las autoridades con competencia para aplicar las disposiciones que regulan el tránsito así como el alcance de sus atribuciones; (iv) determinen los comportamientos de los conductores y peatones que requieren ser regulados o contrarrestados así como las sanciones aplicables cuando se desconocen las normas en la materia; y (v) establezcan los procedimientos que deben seguirse para investigar y sancionar las faltas.

Ahora, debe dejarse claro que en Colombia, la autoridad máxima de tránsito es el Ministerio de Transporte, seguido por los Alcaldes y Gobernadores, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, la Policía Nacional en sus cuerpos especializados, los inspectores de policía, los inspectores de tránsito, o quien haga sus veces en cada ente territorial, la Superintendencia General de Puertos y Transporte, las fuerzas militares y los agentes de tránsito y transporte; por lo tanto, la regulación del tránsito se basa en la concesión a ciertas autoridades de la capacidad de sancionar a aquellos ciudadanos que de manera activa o pasiva infrinjan la normatividad vial.

De allí entonces, puede entenderse deviene la capacidad sancionatoria del Estado en materia de tránsito, a raíz de la cual, como se señaló, se dio la expedición de la Ley 769 de 2002, cuerpo normativo que compila la mayoría de las disposiciones de la materia, pero que de acuerdo con el dinamismo del derecho se ha visto complementada por leyes posteriores como la Ley 1383 de 2010 y la Ley 1843 de 2017, entre otras, que serán de interés de esta exposición posteriormente.

Así las cosas, un comparendo es la expresión inicial de la facultad sancionatoria de la autoridad de tránsito, la cual debe entenderse como una "Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción" (Ley 769, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, 2002, Art. 2); es decir, es una manifestación de poder que inaugura un procedimiento de potencialidad sancionatoria a cargo de la administración, que tiene como fundamento evaluar un comportamiento contrario a la conducta deseada en materia de tránsito, así como determinar el sujeto activo de la misma, o en otras palabras el titular de la desavenencia; básicamente, se trata del punto de partida del procedimiento contravencional.

1.3 Marco legal y constitucional

En este acápite, se expondrá la normatividad expedida en relación con el procedimiento contravencional por fotodetección, así como el respaldo constitucional de la misma.

1.3.1 Código nacional de tránsito y los informes de tránsito.

Inicialmente, debe tenerse de presente como se enunciaba anteriormente, que en el ordenamiento jurídico colombiano, la normatividad de tránsito viene sustentada a partir del Artículo 24 de la Constitución Política de 1991, mediante el cual el legislador señaló que si bien todos los ciudadanos tienen derecho a circular libremente por el territorio nacional, dicha autonomía se encuentra sometida a las limitaciones que por medio legal se establezcan; afirmación que a su vez, encuentra

respaldo en el Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que protege la libertad de circulación.

Con la expedición de la Ley 769 en el 2002, la motivación del legislador fue actualizar la normatividad en materia de tránsito terrestre con el fin de concordar la misma a los avances de la tecnología en especial con relación al crecimiento urbano, derogándose así el Decreto-Ley 1344 de 1970, y prevenir la accidentalidad y sus consecuencias (Ley 769, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, 2002, exposición de motivos.). El código Nacional de Tránsito está conformado por ciento noventa y un (191) artículos, once (11) capítulos, y cuatro (4) títulos, dentro de los cuales se enmarcan sus disposiciones generales, el régimen nacional de tránsito y las normas de comportamiento en materia de movilidad.

Ahora, es importante decir que frente al proceso contravencional por fotodetección, el Código Nacional de Tránsito no trajo un pronunciamiento específico, seguramente por el hecho de que, para la época de su expedición este tipo de tecnología, es decir, los medios electrónicos de captura de infracciones de tránsito o cámaras de fotodetección no funcionaban en el país, no obstante, dicha posibilidad ya se encontraba en el horizonte, puesto que indicó:

ARTÍCULO 129. DE LOS INFORMES DE TRÁNSITO. Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación, en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo.

PARÁGRAFO 1o. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

PARÁGRAFO 2o. Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo (Ley 769, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, 2002, Art. 129).

Es importante aclarar, que el acápite final, *en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo*, fue declarado inexecutable en sentencia C-530 de 2003, providencia que se discutirá posteriormente a lo largo del desarrollo de estas disertaciones.

Así entonces, de la lectura de la norma se desprende en primer lugar, la opción de que se realice un informe de tránsito por parte de la autoridad competente, sin la identificación inmediata del presunto sujeto activo de la conducta lesiva, así como la obligación de notificar al último propietario registrado del vehículo comprometido en la misma, esto con un plazo bien definido y con una obligación correlativa del ciudadano requerido de presentarse a fin de dar las explicaciones correspondientes para excusarse de la infracción endilgada y/o de señalar a un tercero como conductor para el día y la hora de la generación del comparendo, so pena de ser sancionado por el hecho; en segundo lugar, y con base en el párrafo 2° de la disposición, se permite el uso de las tecnologías disponibles para registrar la prueba de la ocurrencia de una infracción, identificando sino el conductor, el vehículo implicado; pensando principalmente en radares y herramientas que son operadas por los agentes de tránsito, pero aún lejos de pensarse en los dispositivos fotográficos con los que hoy se cuenta, y se definió el procedimiento contravencional en los siguientes términos:

ARTÍCULO 135. PROCEDIMIENTO. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada en este tiempo, la multa será aumentada hasta por el doble de su valor, en cuyo caso deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la infracción.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se niega a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo. Contra el informe del agente de tránsito firmado por un testigo solamente procede la tacha de falsedad.

El Ministerio de Transporte determinará las características del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que, en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por éste.

PARÁGRAFO 1o. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

PARÁGRAFO 2o. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas (Ley 769, Por la

cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, 2002, Art. 135).

Puede notarse de la lectura de la disposición, que el legislador en ella se refirió exclusivamente a aquellos informes llevados a cabo de manera directa y manual por las autoridades de tránsito en las vías y carreteras del país, ignorando en un primer momento la autorización entregada para el uso de tecnologías y la generación de comparendos electrónicos; sin embargo, posteriormente en el artículo 137 de ese mismo cuerpo normativo, se ocupó de definir el procedimiento a seguir para aquellos casos en los cuales la presunta infracción fuere detectada por otros medios que permitieran la identificación del vehículo o el conductor, entendiéndose estos como las ayudas tecnológicas o equipos electrónicos que venían siendo anunciados, e indicó que, en dichos casos, debía realizarse el envío de la orden formal de comparendo, junto con las pruebas que sustenta su expedición a la dirección registrada del último propietario del vehículo, y señaló además que en caso de que el llamado no se presentara a rendir los descargos correspondientes, la sanción sería registrada a su cargo:

ART. 137 INFORMACIÓN. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código.

PARÁGRAFO 1o. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad (Ley 769, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, 2002).

Así las cosas, se tiene entonces que la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito vislumbraba la llegada de las herramientas tecnológicas para captar infracciones, puesto que desde la descripción de los requisitos para la expedición de los informes de tránsito entregó la posibilidad a las autoridades competentes de que la prueba de la comisión de la infracción fuese registrada a través de ayudas tecnológicas, y no solo directamente por los funcionarios encargados en las calles, y señaló además, aunque de forma precaria, el procedimiento a seguir para vincular al implicado en aquellos casos en que efectivamente se hiciera uso de este tipo de herramientas, tal y como se describió anteriormente.

Por otra parte, debe indicarse que varias de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito han sido objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, que se encargó de verificar que las mismas estuviesen en concordancia con los principios y derechos que salvaguardan el respeto por la constitución.

El pronunciamiento más importante en esta materia fue dado en el año 2003, en donde a partir de una demanda ciudadana, esa corporación fue llamada a revisar que los artículos 129 y 137 entre otros, se encontrarán en armonía con el artículo 29 de la Carta Fundamental, es decir con el derecho al debido proceso. Los cargos endilgados, se fundamentaron en que dichas disposiciones permitían al Estado descargarse de su obligación de procesar a los verdaderos infractores, puesto que consideraban los demandantes, en estos se traslada la responsabilidad al propietario de un vehículo en los casos en que el conductor no sea identificado; adicionalmente, se cuestionó la validez de la prueba obtenida por medios

electrónicos, pues consideraron los interesados que las mismas podrían ser alteradas o editadas. De tal manera, que la alta corporación se vio avocada a analizar si las citadas normas implican que la responsabilidad por transgresión de tránsito puede atribuirse al propietario del automotor directamente y si es así, en qué circunstancias, así como el respeto por el derecho de defensa en la elaboración de órdenes de comparendo por medio electrónico. En sentencia C-530 de 2003, M.P Eduardo Montealegre Lynett, el tribunal constitucional indicó:

Aunque del texto del artículo 129 de la ley acusada no se sigue directamente la responsabilidad del propietario, pues éste será notificado de la infracción de tránsito sólo si no es posible identificar o notificar al conductor, podría pensarse que dicha notificación hace responsable automáticamente al dueño del vehículo. Pero cabe anotar que la notificación busca que el propietario del vehículo se defienda en el proceso y pueda tomar las medidas pertinentes para aclarar la situación. Con todo, esta situación no podrá presentarse a menos que las autoridades hayan intentado, por todos los medios posibles, identificar y notificar al conductor, pues lo contrario implicaría no sólo permitir que las autoridades evadan su obligación de identificar al real infractor, sino que haría responsable al propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción. Ello implicaría la aplicación de una forma de responsabilidad objetiva que, en el derecho sancionatorio está proscrita por nuestra Constitución (CP art. 29).

La inasistencia del propietario a la citación no puede generar, por sí misma, la imposición de la sanción, pues es requerido un mínimo probatorio para que la autoridad de tránsito pueda sancionar. Por ello el aparte final del inciso primero del artículo 129 será declarado inexecutable, pues establece que la no concurrencia del propietario es suficiente para que se le imponga la sanción.

De la lectura de la parte motiva de la sentencia citada, se entiende entonces que el órgano colegiado entiende que de la mera citación al propietario de un vehículo no se desprende la aplicación de sanción alguna, y siempre que el Estado agote todos

los medios posibles para identificar y notificar al conductor, la disposición se encuentra ajustada a la constitución.

En conclusión, se tiene que en cuanto a los comparendos electrónicos, La ley 769 de 2002, si bien no los reguló, si preparó la base legal para la implementación de los mismos, es decir la posibilidad dada a las autoridades de tránsito de llevar a cabo la expedición de órdenes de comparendo sin la identificación inmediata del presunto infractor, la autorización para notificar al último propietario registrado del vehículo implicado para que se presente a rendir los descargos correspondientes o señale el conductor para el día y la hora de la ocurrencia de los hechos que sustentaron el informe, y el uso de ayudas tecnológicas para recaudar la prueba de comisión de una contravención de tránsito; no obstante, estas disposiciones requirieron de adiciones y modificaciones para la puesta en marcha del sistema de fotodetecciones en el país, por lo que posteriormente se expedieron cuerpos normativos complementarios y reformativos.

1.3.2 Ley 1383 de 2010, y la admisibilidad del uso de medios tecnológicos para el registro de infracciones de tránsito

Con la finalidad de esclarecer, reformar y adicionar ciertos apartes del Código Nacional de Tránsito, en el año 2010 fue expedida la Ley 1383, normatividad que, en el tema de interés, es decir, las órdenes de comparendo electrónico o fotodetecciones, trajo una adición significativa.

Mediante el artículo 22, se modificó el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, adicionándose el siguiente aparte:

No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la

empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia (Ley 1383 del 2010, Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones, 2010. Art. 22, Incisos 3°, 4° y 5°).

La importancia de esta adición radica en un primer momento en la autorización entregada a las autoridades de tránsito para que puedan contratar con entidades de naturaleza privada que proporcionen y administren los llamados medios técnicos y tecnológicos que permitan recaudar pruebas de las contravenciones de tránsito terrestre; y en segundo lugar en que señala de manera ahora específica un procedimiento a seguir para estos casos, imponiendo un límite temporal de tres (3) días hábiles a partir de la presunta comisión de la infracción para que la autoridad envíe mediante correo certificado al último propietario inscrito del vehículo involucrado el informe de tránsito y sus soportes, es decir, la prueba de la conducta lesiva captada a partir de las mentadas herramientas.

En relación con el aparte agregado, y en ejercicio del control de constitucionalidad que radica en cabeza de la Corte Constitucional, a partir de demanda ciudadana, este órgano procedió con el juicio de los incisos adicionados mediante el artículo 22° de la Ley 1383 de 2010 al artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, analizando específicamente el tema de la notificación por correo certificado como medio de vinculación de los sujetos interesados, así como la imposición de la sanción por infracción de tránsito al propietario del vehículo implicado sin previa verificación de su responsabilidad en la comisión de la misma, por lo que mediante sentencia C-980 de 2010, M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se indicó que:

La previsión contenida en el inciso tercero del artículo 22 de la Ley 1383 de 2010, que dispone enviar por correo -dentro de los tres (3) días hábiles siguientes- copia de la orden de comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual éste se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos, representa, en realidad, una clara manifestación del principio de publicidad que rige las actuaciones de la administración. Por lo tanto, la aludida medida, antes que violar el derecho al debido proceso, lo que busca

es contribuir a su realización, pues permite enterar a tales sujetos sobre la existencia del comparendo, permitiendo que puedan comparecer al proceso administrativo para defender y hacer valer sus derechos (...)

No encuentra la Corte que la notificación por correo resulte insuficiente para hacer conocer la actuación administrativa que se pretende comunicar a los referidos sujetos. Inicialmente, por cuanto los grandes avances tecnológicos en materia de las comunicaciones no dejan duda sobre su utilidad y eficiencia. Pero, además, por cuanto es claro que la notificación por correo sólo se entiende surtida a partir del momento en que el destinatario recibe efectivamente la comunicación que contiene el acto, lo cual significa que sólo en ese momento y no antes, éste le resulta jurídicamente oponible, siendo el recibo de la comunicación el referente válido para contabilizar el término de ejecutoria.

Despejando así el debate sobre la constitucionalidad del uso del correo certificado como medio expedito para notificar las órdenes de comparendo electrónicos, en los cuales no es posible de manera inmediata, como se ha venido analizando, la identificación del conductor, pero sí del vehículo implicado en la comisión de la infracción.

Adicionalmente, debió evaluarse por parte del alto tribunal la exequibilidad del aparte final del inciso adicionado, en el cual se indica que, llevada a cabo la notificación al propietario del automotor implicado en los términos legales exigibles, éste estará obligado al pago de la sanción pecuniaria; para tales efectos, se debió considerar la proscripción en el ordenamiento jurídico colombiano de la responsabilidad objetiva, pronunciándose entonces en ese sentido:

La regla según la cual “En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa”, no establece una forma de responsabilidad objetiva ni viola el derecho al debido proceso, pues una interpretación sistemática y armónica de la misma, permite advertir que el propietario del vehículo está en capacidad de comparecer al proceso

administrativo para ejercer la defensa de sus intereses, de manera que la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, cuando se pruebe que él fue quien cometió la infracción, o cuando éste lo admita expresa o implícitamente (Sentencia C-980 de 2010, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Decide entonces la Corte, declarar ajustado a la constitución el aparte demandado, pero de manera condicionada, señalando que esta disposición debe interpretarse armónicamente con el cuerpo normativo que la contiene, así como con los principios y fines del Estado y clarificando que dicha obligación generada al propietario del pago de la multa solo procede cuando se establezca su culpabilidad.

De esta manera, puede entenderse que es con la expedición de la Ley 1383, que de manera concreta se define el margen del procedimiento contravencional por comparendos electrónicos, situación que permitió que, en el año 2011, por primera vez en Medellín se procediera con la instalación y operación de cámaras de fotodetección, esto como herramientas con el propósito de “coadyuvar en la labor de detectar a los posibles infractores de las normas que regulan el tránsito y la circulación de vehículos en el territorio nacional” (Sentencia C-980 de 2010, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

1.3.3 Ley 1843 de 2017 y el procedimiento especial ante la comisión de una contravención detectada por medios electrónicos.

Finalmente, para el año 2017, el legislador colombiano se ocupó de construir un cuerpo normativo enfocado exclusivamente en regular el procedimiento ante la expedición de una orden de comparendo por fotodetección, para lo cual se expidió la Ley 1843, que llegó para llenar vacíos en el tema, así como para clarificar lo previamente indicado en el Código Nacional de Tránsito, y la Ley 1383 de 2010.

Esta ley de carácter ordinaria señaló como su objeto principal regular la instalación, señalización y puesta en marcha de los sistemas de los medios tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito, es decir, las llamadas cámaras y radares de fotodetección. Inicialmente, indicó las características técnicas para la operación

de estos dispositivos, y posteriormente se ocupó de clarificar que las autoridades de tránsito son las únicas competentes para expedir este tipo de informes, confirmando que, si bien las entidades privadas pueden ocuparse de la administración de los artefactos, no podrán de ninguna forma facultarse para la expedición de las órdenes de comparendo.

Asimismo, y como se anticipaba, trajo consigo el procedimiento específico a seguir ante la detección de un desacato a la normatividad vigente en materia de tránsito a través de las cámaras de fotodetección, y demás herramientas de esta índole. Dicho procedimiento contravencional, se encuentra contenido en el artículo 8° y se ocupa de señalar en primer lugar el tiempo y modo de notificación de este tipo de informes, especificando que el intento de notificación debe darse a la dirección más actualizada que reporte el ciudadano en el Registro único Nacional de Tránsito (RUNT, y que para el caso en el que no fuese posible localizarle, dicha notificación se hará por aviso, otorgándole un término al implicado de once (11) días hábiles después de cumplida la notificación, para que se presente ante la autoridad de tránsito competente. Además, indica que el propietario será solidariamente responsable con el conductor de su vehículo, siempre y cuando sea vinculado en debida forma al procedimiento contravencional y clarifica además la obligación de los ciudadanos de mantener sus datos actualizados en el RUNT.

Con la expedición de la Ley 1843, se modificó el Artículo 161 del Código Nacional de Tránsito, extendiendo el término de la acción por contravención de las normas en esta materia, de seis (6) meses a un (1) año, contados a partir de la fecha de ocurrencia de los hechos que le dieron origen, siendo así que durante este periodo temporal deberá la autoridad competente decidir sobre la imposición de la sanción, so pena de configurarse la caducidad. Igualmente, se indicó que en el caso en que los recursos interpuestos por los interesados en contra de las órdenes de comparendo, se resuelvan de manera positiva, deberán expedirse en un término de un (1) año contado a partir de su interposición y sus efectos serán a futuro, permitiendo iniciar nuevamente la contabilización de la caducidad a partir de la notificación al interesado de la aceptación de su reclamación o su declaratoria de

oficio, permitiendo nuevamente que se entreguen los términos para el pago con descuento o la programación de la audiencia pública en los términos del Código Nacional de Tránsito (Ley 1843 de 2017, por medio del cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones).

De conformidad entonces con lo establecido por el legislador en este cuerpo normativo, junto con lo indicado en las demás leyes que se han mencionado y que contienen el grueso de las disposiciones jurídicas en materia de imposición de órdenes de comparendo electrónicos o fotodetecciones es que se llevan actualmente los procesos de esta índole en el país, el cual se considerará de manera detallada en el siguiente acápite.

1.3.4 Resolución 718 de 2018, y criterios para la instalación y operación de medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones de tránsito.

El ministerio de Transporte Colombiano, respondiendo al llamado del legislador realizado en el Artículo 2° de la Ley 1843 de 2017 y en conjunto con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, procedió a realizar la expedición de un reglamento que contiene los criterios para la instalación y operación de los medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito, o en otras palabras, se encargó de definir los criterios técnicos con los que deben cumplir las Secretarías de Movilidad y operadores privados de sistemas de fotodetección para su funcionamiento.

En el desarrollo del mismo, la autoridad de tránsito se ocupó además de clarificar ciertos conceptos relevantes para el ejercicio de la regulación a la actividad de tránsito con el apoyo de medios tecnológicos, definiendo lo que debe entenderse como una detección electrónica, los SAST (Sistemas o equipos automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito) y la validación del comparendo, nociones que cobrarán relevancia en el desarrollo de la presente monografía. Adicionalmente, definió de manera taxativa el procedimiento para obtener la autorización por parte de los interesados para la

operación e instalación de los SAST, e incluso se especificó un término de ciento ochenta (180) días para que aquellas entidades que ya tuviesen este tipo de sistemas en funcionamiento pudieran acoplarse a las nuevas exigencias, así como las condiciones de operación de estos.

Así, a pesar de que aparentemente este acto administrativo se centre en temas técnicos de instalación y operación de artefactos para el sistema de comparendos electrónicos, contiene elementos claves que permiten una interpretación armoniosa y complementaria de la normatividad vigente en materia de tránsito, por lo que como se verá en el desarrollo del análisis que propone construir la presente monografía, cobra alta importancia a la hora de despejar dudas sobre asuntos claves atinentes al proceso contravencional por fotodetecciones, como la validación de la orden de comparendo por parte del agente de tránsito, tema que se desarrollará posteriormente.

1.4 Descripción del procedimiento administrativo de fotodetección.

Para comenzar a acercarse al procedimiento especial de fotodetección, debe tenerse en cuenta que en razón a la expedición de las normatividades estudiadas anteriormente, existen unas diferencias básicas entre lo regulado antes y después de la expedición de la Ley 1843, lo que en concordancia con los tiempos de vigencia y aplicación de la norma, generan cambios significativos en los procedimientos aplicados a las órdenes de comparendo expedidas antes del 14 de julio de 2017 y después de esta fecha, por lo que deberán realizarse las aclaraciones pertinentes para una correcta descripción de los procedimientos.

1.4.1 Generación de la fotodetección

En cuanto a la expedición de un comparendo electrónico o fotodetección, debe reiterarse que la legalidad de la utilización de los medios tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito está consagrada en el inciso 5° del Artículo 135 del Código Nacional de Tránsito que dispone:

No obstante, lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la

comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

Por su parte el artículo 137 de la misma codificación consagra:

En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el registro de conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código².

Parágrafo 1o. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar

² Debe recordarse que este aparte fue declarado exequible por la Corte Constitucional en el entendido que la administración debe agotar todos los medios para hacer comparecer al citado, y que la sanción solo puede imponerse cuando se pruebe que el citado es el infractor (Sentencia C-530-03 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.

El artículo 2º de la ley 769 de 2002 define el comparendo de la siguiente manera:

Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o Implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.

Para el caso del comparendo electrónico, se trata de uno en esencia igual al elaborado directamente al conductor en la vía pública por un agente de tránsito, pero se encuentra basado en las evidencias que provienen de la detección de infracciones a través de medios tecnológicos; en la mayoría de los casos, estos dispositivos son cámaras que recopilan imágenes y datos, los cuales permiten determinar la comisión de una infracción a las normas de tránsito, sin contar con la presencia de los funcionarios en la vía pública. Luego de elaborado el comparendo, este es firmado digitalmente por el agente de tránsito, cumpliéndose así con el imperativo legal que señala que sólo la autoridad de tránsito tiene competencia para expedir este tipo de informes.

Es necesario tener en cuenta que la orden de comparendo no constituye por sí sola una sanción o multa de carácter ipso facto, sino que por el contrario, se trata del documento que informa de la imputación de la presunta comisión de una conducta contravencional que se hace al ciudadano, donde éste tiene tres opciones, en primer lugar efectuar su pago (o convenio de pago) para poner fin a la actuación contravencional, en segundo lugar, no presentarse ante la autoridad de tránsito y dejar el proceso a su suerte donde eventualmente será sancionado, en tercer lugar, presentarse dentro de los once (11) días siguientes a la imposición de la orden de comparendo con el fin de ser escuchado en audiencia pública, donde manifestará las razones de su desacuerdo, presentará pruebas y refutará las existentes.

1.4.2 Notificación

En cuanto al tema de la notificación de las órdenes de comparendo electrónicas, o fotodetecciones se presenta la primera diferencia a partir de la expedición de la Ley 1843, por lo que debe indicarse que:

Para las infracciones acaecidas antes del 14 de julio de 2017 y en concordancia con el Artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, modificado por el Artículo 22 de la Ley 1383 de 2010; la notificación de la orden de comparendo se realizará al último propietario registrado del vehículo implicado en la misma, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la comisión de la infracción.

Para las infracciones detectadas en vigencia de la Ley 1843, y en concordancia con el Artículo 8 de ese cuerpo normativo, la notificación de la orden de comparendo se realizará al último propietario del vehículo implicado en la misma, dentro de los tres (3) días hábiles después de la validación del comparendo por parte de la autoridad, y a la dirección más actualizada reportada en RUNT por el ciudadano, en caso de que no sea posible su localización, la entidad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo.

De esta descripción, se desprenden por lo menos tres (3) diferencias importantes en la notificación de las órdenes de comparendo electrónicas en vigencia de cada una de las normas, que así pueden destacarse:

En cuanto al tiempo en que debe hacerse la notificación por correo certificado al propietario del vehículo, puesto que pese a que inicialmente puede entenderse que se trata de tres (3) días en ambas disposiciones, debe tenerse en cuenta que el tiempo en que los mismos empiezan a computarse son distintos: en los términos del Artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, estos empiezan a contarse a partir del momento de la comisión de la infracción, mientras que en el Artículo 8 de la Ley 1843, se deben calcular a partir del momento de la validación por parte de la autoridad, en este caso el agente de tránsito de la orden de comparendo.

En cuanto al procedimiento de validación de la orden de comparendo por la autoridad de tránsito, habrá de indicarse que éste se define como el “procedimiento de verificación que realiza el agente de tránsito, de la información registrada

mediante los SAST, para el establecimiento de la presunta infracción y expedición de la orden de comparendo” (Resolución 0718 del 22 de marzo de 2018, Art. 3, literal n). De otra parte, el término establecido para la validación de la orden de comparendo es de diez (10) días hábiles a la ocurrencia de la infracción, lo anterior fundamentado en la resolución precitada que reza:

Artículo 12°. Validación del comparendo: La validación del comparendo, a la que hace referencia el artículo 8° de la Ley 1843 de 2017, deberá realizarse, a más tardar, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ocurrencia de la infracción. Seguido a la validación, el organismo de tránsito cuenta con tres (3) días hábiles, ya mencionados, para la notificación al ciudadano (Resolución 0718 del 22 de marzo de 2018, Art. 12).

En resumen, de lo anterior, el organismo de tránsito debe realizar una validación del comparendo, para lo cual tiene un término de diez (10) días hábiles y posteriormente a la validación cuenta con tres (3) días hábiles para notificar al ciudadano; lo que termina por entregar un plazo total de trece (13) días hábiles desde el momento de la comisión de la infracción para la notificación a través de correo certificado, como se explicó anteriormente.

Ahora, cuando habiéndose realizado en los términos preceptuados por la ley el intento de notificación por correo certificado de la orden de comparendo electrónico, el mismo no rinde frutos, es decir, no logra la entrega efectiva de la correspondencia, por cualquiera de las novedades reportadas por el funcionario de la empresa de mensajería en la guía de devolución, cuyas características y particularidades se encuentran contenidas en la Resolución 3095 de 2011 de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones, compilada en la Resolución 5050 del 2016; la autoridad de tránsito se ve en la obligación de buscar una forma alternativa de notificación de la misma.

Con la expedición de la Ley 1843 de 2017, el legislador manifestó específicamente que para aquellos casos en los que la comunicación por correo efectiva no fuese posible, la notificación de la orden de comparendo debe hacerse por medio de aviso; sin embargo, antes del 14 de julio de 2017, las actuaciones surtidas en el procedimiento administrativo sancionatorio de tránsito debían ceñirse a las disposiciones de la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito Terrestre, y en lo no previsto por este, a lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; así las cosas, de conformidad con los artículos 68 y 69 de ese cuerpo normativo, y en concordancia con los artículos 129, 135 y 162 del Código Nacional de Tránsito, se realiza la notificación de los comparendos electrónicos, de la siguiente manera:

Artículo 68. Citaciones para notificación personal. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil. Para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo.

El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que

la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

De esta manera entonces queda vinculado el presunto infractor, quien al paso de los términos establecidos tendrá el deber de comparecer ante las autoridades de tránsito con el fin de ejercer su derecho de defensa.

1.4.3 No comparecencia dentro del término

Pasados los términos instaurados por mandato legal, para que luego de haberse surtido la notificación de la apertura del proceso contravencional por comparendo electrónico, ya fuere por correo certificado o por medio de aviso, si el interesado no se presenta con el fin de solicitar la programación de la correspondiente audiencia pública o realizar el pago con los descuentos otorgados por la ley, se entiende que queda debidamente vinculado, esto en concordancia con el Artículo 136 del Código Nacional de Tránsito y el Artículo 8 de la Ley 1843 de 2017.

1.4.4 Expedición de la resolución sancionatoria

Todo proceso contravencional por fotodetección deberá culminar con la expedición de la resolución en la cual se decide la responsabilidad del ciudadano implicado, así como las sanciones a las cuales se verá sometido en caso de hallarse responsable de la comisión de la infracción.

La caducidad como fenómeno procesal mediante el cual por el transcurso del tiempo se pierde la posibilidad por parte de la administración de llevar a cabo un procedimiento sancionatorio y en este caso en específico de iniciar o desarrollar el

procedimiento contravencional, también es uno de los aspectos que deben considerarse de manera separada, de acuerdo a la fecha de comisión de la infracción y a la normatividad que se encontrase vigente para ese momento.

En el Artículo 161 de la Ley 769 de 2002, se señaló que la acción por contravención a las normas de tránsito caduca pasados seis (6) meses desde la fecha de ocurrencia de los hechos que sustentaron la expedición de la orden de comparendo; sin embargo, esta disposición fue modificada por el Artículo 11 de la Ley 1843 de 2017, que señaló que:

La acción por contravención de las normas de tránsito, caduca al año (1), contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad.

Así las cosas, se tiene entonces que, para los procesos contravencionales ocurridos antes del 14 de julio de 2017, la autoridad de tránsito cuenta con un término legal de seis (6) meses para la expedición de la resolución que finalice el procedimiento y si los hechos que dieron origen al informe de tránsito acaecieron después de dicha fecha, ese término es de un (1) año, contado asimismo a partir de la comisión de la presunta infracción. Este acto administrativo a su vez es notificado por estrados, en concordancia con la Ley 769 de 2002 que señala de manera expresa la forma de notificación de las providencias que se dicten dentro del proceso contravencional, indicando como forma de notificación, la notificación por estrados, al respecto: “La notificación de las providencias que se dicten dentro del proceso se hará en estrados” (Ley 769 2002, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, Art. 139).

Lo anterior significa que por ser la resolución un acto administrativo sancionatorio, el infractor queda notificado de la decisión en el momento mismo de su expedición y por consiguiente allí mismo se surten los recursos de ley.

1.4.5 Recursos

Frente a la resolución que pone fin a un proceso contravencional en materia de tránsito procede el recurso de apelación, el cual debe interponerse dentro de la audiencia en la cual se profiere la misma, de manera oral:

Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico (Ley 769 de 2002, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, Art. 134).

De allí, se desprende que, en materia contravencional, los recursos proceden contra los actos mediante los cuales se imponen sanciones, deben ser interpuestos dentro de la misma audiencia, debido a que las resoluciones que se dicten en desarrollo de estos procesos son de aquellas que se notifican por estrados (art. 139 de la ley 769 de 2002); quiere decir lo anterior, que los recursos que proceden deben interponerse dentro de la misma audiencia en que se dicte.

Es importante hacer hincapié en que la norma que señala la competencia para decidir en los asuntos contravencionales trae consigo una diferenciación en relación con la cuantía de las multas que se imponen como sanción a la transgresión de estas disposiciones, especificando que si la misma es menor a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes, tendrán como única instancia las inspecciones de tránsito, o quien haga sus veces; así las cosas, en el caso específico de las órdenes de comparendo electrónico o fotodetecciones, se debe tener en cuenta la gradualidad de las sanciones y las multas, delimitadas inicialmente en los Artículos 130 y 131 de la Ley 769 de 2002, y compiladas mediante Resolución 3027 de 2010, por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito de conformidad con lo establecido en la Ley 1383 de 2010, se adopta el manual de infracciones y se dictan otras disposiciones. De lo anterior, puede deducirse entonces, que sólo

son susceptibles de recurso aquellas resoluciones sancionatorias en materia contravencional, cuya sanción sea mayor al monto pecuniario ya citado, lo que para el caso de las fotodetecciones en específico, significa que los recursos únicamente son viables cuando la orden de comparendo haya sido generada por una infracción de tipo D; *tales como conducir sin portar el seguro obligatorio de accidentes de tránsito ordenado por la ley y no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo* (Resolución 3027 2010 por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito de conformidad con lo establecido en la Ley 1383 de 2010, se adopta el manual de infracciones y se dictan otras disposiciones, Art. 1, Literal D, Numerales 02 y 04) sin embargo, para aquellos casos en que la infracción endiligada se encuentre clasificada en los tipos A, B, o C y teniendo en cuenta la delimitación de las competencias mencionadas, no procederá recurso alguna en relación con la resolución sancionatoria.

2. PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO, GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y DEBIDO PROCESO.

La llegada de la Constitución de 1991, introdujo un cambio en el tipo de estado que regía en Colombia, pasando del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, que básicamente dejó de ser un modelo intervencionista para convertirse en uno de tipo regulatorio, entregando ciertas prerrogativas clásicas de la administración a particulares con la capacidad para ejercerlas, como ocurrió con la prestación de los servicios públicos básicos y complementarios y dejando a ésta la capacidad de inspección, vigilancia y control de las mismas. Dicha regulación debe ser entendida como la capacidad para la producción de normas, procesos y procedimientos jurídicos que sirven para alcanzar los fines últimos del Estado y la materialización de los principios sociales sobre los cuales se ha instituido. Es de esta función principal de la administración que se deriva su capacidad de imponer sanciones de tipo correctivo a los administrados que infrinjan la regulación establecida; de tal manera que, esa función regulatoria del Estado es de naturaleza administrativa y se

encuentra sometida al Derecho Administrativo, la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad que lo complementa.

Así las cosas, esa facultad de regulación atribuida a la administración pública por la constitución y la ley es el núcleo del derecho sancionador como disciplina compleja que señaló la Corte Constitucional, deriva en por lo menos cuatro especies: el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional (sentencia C-214 de 1994, M.P Antonio Barrera Carbonell); no obstante, teniendo en cuenta que el ejercicio de esta potestad se realiza en función del interés general, puede afectar intereses legítimos de los particulares, por lo que para la definición de una infracción y la correspondiente imposición de una sanción se debe seguir por parte del Estado un procedimiento que respete las garantías constitucionales que garantizan el debido proceso a los administrados. El artículo 29 de la Constitución de 1991, señaló: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; especificando que cualquier procedimiento sancionatorio administrativo, debe igualmente ceñirse al conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico que buscan la protección del ciudadano involucrado en este tipo de procedimientos, con el fin de que se respeten sus derechos, lo que no es más que el desarrollo del principio de legalidad, que crea un límite al poder punitivo del Estado.

El debido proceso ha sido definido como un conjunto de garantías, especificadas por la Corte Constitucional en sentencia C-980 del 2010, M.P Gabriel Mendoza Martelo:

De manera general, hacen parte de las garantías del debido proceso: a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud 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. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

Todas ellas de obligatoria observancia en cualquier actuación administrativa como se ha venido señalando, por lo que se ha desarrollado en la doctrina y la jurisprudencia, un concepto específico sobre el debido proceso administrativo, que ha permitido entender que éste no solo se trata de seguir paso a paso unas reglas de procedimiento, sino que incluye “el deber de respetar los principios de legalidad de las faltas y las sanciones (tipicidad), antijurídica y culpabilidad de la conducta, así como los procesales de publicidad, inmediatez, necesidad de la prueba, presunción de inocencia, defensa y contradicción, juez natural o legal, favorabilidad, proporcionalidad, non bis in ídem y el Derecho mismo”(Álvarez, 2018), y además que éste debe entenderse como señala la Corte Constitucional en sentencia C-980 del 01/12/2010, M.P Gabriel Mendoza Martelo:

(i) 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, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

De esta forma, puede concluirse que la observancia del debido proceso administrativo es un derecho fundamental, consagrado directamente en la Constitución y por lo tanto de obligatorio cumplimiento y de aplicación inmediata, que tiene como fin asegurar la defensa de los administrados. El análisis de su contenido, alcance y aplicación es el objeto del presente acápite.

2.1 Responsabilidad objetiva y presunción de inocencia dentro del procedimiento administrativo sancionatorio

La capacidad sancionatoria que se le otorga por mandato constitucional a la administración, viene dada en razón a la necesidad de que la misma regule ciertas actividades con el objetivo de que se cumpla con las finalidades de interés general del Estado; sin embargo dado que en el ejercicio de la misma se pueden ver afectados intereses particulares, dicha potestad tiene ciertos límites entre los cuales se incluyen el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, la gradualidad de las sanciones aplicables - aspecto en el que se incluye la proscripción de las sanciones privativas de la libertad-, el control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la decisión sancionatoria, y en especial las garantías sustanciales y procesales que comporta el respeto al debido proceso, entre las cuales se incluye la presunción de inocencia y la proscripción de la responsabilidad objetiva.

En cuanto a la responsabilidad objetiva en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio, debe inicialmente indicarse que, si bien la Corte Constitucional en el desarrollo de su jurisprudencia ha indicado que a la potestad sancionatoria del Estado se le debe dar una aplicación moderada de los principios aplicables al derecho penal, y que por lo tanto las garantías constitucionales operan

con algunos matices, como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C-591 del 06/11/1996, M.P Alejandro Martínez Caballero:

Ahora bien, lo anterior no significa que los principios del derecho penal se aplican exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial - como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales.

También ha sido ese alto tribunal reiterativo al señalar que dentro del ordenamiento jurídico colombiano se encuentra proscrita cualquier forma de responsabilidad objetiva, y que, dado que la administración pública a través del derecho sancionador no tiene otra orientación que aquella de cumplir con los principios del Estado Social de Derecho, también tiene el deber constitucional de cumplir con el juicio de imputabilidad a la hora de endilgar una conducta lesiva a las normas administrativas, lo que reiteró en sentencia T-330 del 2007, M.P Jaime Córdoba Triviño:

No es suficiente que el individuo sujeto a la ley disciplinaria haya ejecutado un hecho tipificado en la misma para que pueda hacérselo responsable disciplinariamente, sino que es indispensable que se le pruebe el elemento subjetivo mediante una valoración de la conducta desarrollada en sus elementos intelectual (conocimiento) y volitivo (motivación), es decir, que se pruebe su culpabilidad, y sólo a partir de esa comprobación puede hablarse de la comisión de una conducta disciplinariamente sancionable.

Y ha especificado mediante sentencia T-145 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz que:

El principio de legalidad que inspira el derecho penal y administrativo comprende una doble garantía: la seguridad jurídica y la preexistencia de preceptos jurídicos (lex previa) que establezcan de manera clara (lex certa) las conductas infractoras y las sanciones correspondientes. Así sean admisibles en el ámbito administrativo algunas restricciones en el ejercicio de los derechos, dada la especial relación de sujeción del particular frente al Estado - v.gr. existencia de facultades exorbitantes o poder disciplinario -, los principios constitucionales del debido proceso (CP art. 29) deben ser respetados en su contenido mínimo esencial, particularmente en lo relativo a los requisitos de legalidad formal y tipicidad”

Ahora, la responsabilidad es un concepto de amplio desarrollo en la doctrina nacional, si partimos de la enunciación más básica, tendremos que una persona es jurídicamente responsable cuando realiza un acto contrario al derecho; sin embargo, esta definición es abstracta y no basta para comprender el alcance del juicio de responsabilidad que debe realizarse dentro del procedimiento administrativo sancionatorio para dar aplicación sustancial a lo preceptuado en el Artículo 29 de la Constitución Política de 1991, para lo cual se debe analizar la tipicidad de la falta, la antijuridicidad de la conducta y la culpabilidad del autor en la comisión de la misma, análisis que permite eliminar imputaciones por responsabilidad objetiva a los administrados.

La tipicidad viene dada por el principio de legalidad en el procedimiento administrativo, que obliga a que exista una determinación previa, clara y precisa tanto de la infracción como de la sanción que de la misma se desprende, exigiendo que la descripción sea taxativa y que su correspondiente castigo sea determinado, como ha expresado la Corte Constitucional se requiere que la falta administrativa se encuentre “En la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a la sanción”

(Sentencia C-1161 del 2000, M.P Alejandro Martínez Caballero); lo que permite que todos aquellos quienes sean sujetos pasivos o destinatarios de la misma puedan conocer claramente que es lo que se les prohíbe o exige, y cuál es el correctivo correspondiente a su incumplimiento.

La antijuridicidad es “la falta de concurrencia de causales de justificación en una conducta típicamente sancionable” (Fuentes, 1995), lo que quiere decir que dicha conducta debe vulnerar una norma del ordenamiento jurídico vigente, por lo que se exige que se realice una evaluación en relación con la concurrencia de alguna causal de justificación, que en caso de existir exoneraría de responsabilidad al sujeto implicado. De acuerdo a la naturaleza preventiva del derecho administrativo sancionador y por regla general, la puesta en peligro de los bienes jurídicos objeto de protección es suficiente para que se cumpla con este elemento, sin exigir que se dé la lesión efectiva de los mismos, que sí opera en las conductas objeto de reproche en el derecho penal, situación que no es otra cosa que la confirmación de la aplicabilidad de los principios de esta rama del derecho a las actuaciones sancionatorias de tipo administrativas de manera matizada en concordancia con el tipo de castigos que en esta se aplican.

En cuanto al elemento de la culpabilidad, deberá señalarse que en el mismo se le reprocha al sujeto ejecutor que teniendo plena libertad de determinarse en su actuar, se haya decidido por hacerlo de manera injusta o en contravía del derecho, básicamente implica “hacer un juicio de reproche a un sujeto por cometer una acción antijurídica que le resulta imputable y en la que se verifica la ausencia de una causal de exoneración de responsabilidad” (Álvarez, 2018). De manera tal que en aquellos eventos en los cuales se llegue a la confirmación de la culpabilidad en el actuar del infractor, se deberá inferir que los otros dos elementos previos, a saber la tipicidad y la antijuridicidad de la misma fueron así mismo confirmados, lo que tendrá como consecuencia que se dé la imposición de una sanción administrativa y que por lo tanto respeta la regla general impuesta por el ya mencionado artículo 29 de la norma

superior, acorde al cual dentro de los procesos sancionadores se proscribire la responsabilidad objetiva.

Si se toma como punto de partida que la responsabilidad subjetiva es un criterio exigible por regla general para la aplicación de las sanciones administrativas, debe consecuentemente entenderse que el mismo no es más que una de las cauciones que conforma el principio de presunción de inocencia, que es asimismo exigible dentro del desarrollo del debido proceso administrativo.

La presunción de inocencia ha tenido constitucionalmente un tratamiento de derecho fundamental y hace parte de las garantías que comporta un debido proceso, que como se ha dicho desde el comienzo de esta exposición debe aplicarse no sólo a las actuaciones judiciales, sino también a las administrativas, y en especial a aquellas en las que se resuelva la imposición de una sanción; dicha presunción sólo puede ser desvirtuada dentro de un proceso juicioso en el cual el sujeto implicado tenga la posibilidad de ejercer su derecho de defensa en debida forma, posición que respalda la Corte Constitucional en Sentencia C-003 del 2017, M.P Aquiles Arrieta Gómez:

Tiene que ser desvirtuada por el Estado para que se haga posible la imposición de penas o de sanciones administrativas, lo cual solamente podrá hacerse con “la práctica de un debido proceso, de acuerdo con los procedimientos que la Constitución y la ley consagran para desvirtuar su alcance”. En este sentido, constituye un "principio fundamental de civilidad", que es el “fruto de una opción garantista a favor de la tutela de la inmunidad de los inocentes, incluso al precio de la impunidad de algún culpable”. En este sentido, la presunción de inocencia representa un límite a la actuación del Estado en virtud de la cual se protege al ciudadano de la arbitrariedad Estatal, garantizando que solo pueda ser sancionado con el respeto de las garantías.

Dicha garantía además de estar consagrada en el artículo 29 de la Constitución hace parte del bloque de constitucionalidad de la misma y se encuentra referenciada

en instrumentos internacionales ratificados por Colombia, como La Declaración Universal de Los Derechos Humanos (Artículo 11) y ha sido reconocida en decisiones de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Jurisprudencialmente, se ha entendido que la presunción de inocencia está conformada a su vez por ciertas garantías básicas que la llenan de contenido y que han sido especificadas en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre ella la sentencia 121 del 2012, M.P Luis Ernesto Vargas Silva:

(i) Nadie puede considerarse culpable, a menos que se haya demostrado la acusación en un proceso en el cual se respeten sus garantías; (ii) la carga de la prueba acerca de la responsabilidad recae sobre la acusación; (iii) el trato a las personas bajo investigación por un delito, debe ser acorde con este principio.

Acaece no obstante que, es requisito necesario para la negación de la presunción de inocencia que se demuestre la culpabilidad del sujeto activo de la acción reprochada, lo que nuevamente confirma la proscripción de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador que hemos venido defendiendo a lo largo de estas elucubraciones y cuya carga recae sobre el Estado, quien es el llamado a probar la presencia de dicho elemento, tal y como ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-205 del 2003, M.P Clara Inés Vargas Hernández:

En un Estado Social de Derecho corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable de un delito, produjo el daño, o participó en la comisión del mismo, lo que se conoce como principio *onus probando incumbitactori*. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de

demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad. Por ello, a luz del principio del in dubio pro reo si no se logra desvirtuar la presunción de inocencia hay que absolver al acusado, y toda duda debe resolverse a su favor implicando su absolución.

Conviene entonces indicar que la relación entre la proscripción de la responsabilidad objetiva y la presunción de inocencia dentro de la aplicación del debido proceso a las actuaciones llevadas a cabo dentro del marco del derecho administrativo sancionatorio es cuando menos coherente, dado que ambos aspectos se encuentran instituidos como garantías de obligatorio cumplimiento en la expedición de todo tipo de actos proferidos por la administración pública que conlleven la posible modificación de una situación jurídica particular.

2.2 Notificación y derecho de defensa de los administrados

El derecho de defensa se instituye como la posibilidad que tienen los administrados de hacerse parte dentro del procedimiento en el cual la administración busca la enervación de su presunción de inocencia al endilgarle una conducta jurídicamente reprochable, y viene a darse dentro del debido proceso administrativo en estrecha relación esa garantía (presunción de inocencia), que como se ha dicho impone la carga de la prueba (por regla general) al Estado para demostrar la culpabilidad de un posible infractor; es de ese derecho constitucional al debido proceso que deviene la obligación de la administración de notificar al particular implicado en un procedimiento administrativo sancionatorio, pues es a partir de ese momento que podrá éste hacerse parte del mismo y ejercer de manera efectiva su derecho a la defensa.

Inicialmente es importante poner de presente que cuando se habla de notificación del acto administrativo, se está haciendo referencia al acto administrativo particular o personal, puesto que en relación con aquellos que tienen un carácter de general lo que realiza la entidad pública que los expide es una comunicación, una publicación. Para cumplir con el objetivo de la presente monografía de grado nos

detendremos a analizar el procedimiento de notificación de los actos administrativos de carácter particular.

Dentro del sistema jurídico colombiano, el legislador ha definido las formas en las cuales se deben llevar a cabo las notificaciones de los actos administrativos de carácter particular y específicamente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo se dispuso de un capítulo con el fin de concretar la manera de realizarse, de lo que puede inferirse que la importancia de la notificación ha sido reconocida, dado que como se venía diciendo, de la misma no solo depende la posibilidad del acto de ser ejecutoriado y de producir los efectos jurídicos para los que fue expedido, sino también el respeto al debido proceso con el que cuentan los administrados y que debe revestir cualquier actuación de la administración pública, como se clarificó por parte de la Corte Constitucional en Sentencia T-210 del 2010, M.P Juan Carlos Henao Pérez:

La adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Así, la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa, a saber: i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública pues mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción y; finalmente iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes.

El capítulo V, de la Ley 1437 del 2011, en su artículo 67 señala qué:

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera. La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.

De la lectura del precitado artículo, se puede entender entonces que la forma de notificación de los actos administrativos se encuentra bastante clara, sin embargo es importante acotar que para aquellos casos en los cuales por la ausencia del interesado no pueda realizarse de dicha manera, se procederá con el envío de la citación personal que contiene la obligación del citado de presentarse a la diligencia de notificación personal, y en caso de que la inasistencia persista y la realización de la notificación personal definitivamente no pueda darse, se llevará a cabo la notificación por aviso, que implica su envío por correo certificado, acompañado del

acto administrativo íntegro que pretende comunicar, advirtiéndole que la notificación se entenderá surtida al día siguiente de la entrega del aviso en el lugar de destino.

La notificación del acto administrativo de carácter particular, comporta un requisito de firmeza del acto, pues cuando la misma no se realiza de manera correcta tiene como consecuencia que no adquiera carácter de ejecutable y que por lo tanto no pueda producir efectos; mientras que su correcta notificación entrega a los interesados la posibilidad de ejercer su correspondiente derecho de defensa, haciendo uso de los recursos que contra el mismo procede.

El derecho al debido proceso administrativo también tiene un espacio en la Ley 1437 de 2011, que lo acota como un principio vinculante de todas las actuaciones administrativas y señala que éstas deberán observar además de las normas de procedimiento y competencia, las garantías de los derechos de representación, defensa y contradicción. De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que en relación con el debido proceso administrativo existen garantías previas y posteriores a la expedición del acto, el derecho de defensa es una de esas garantías previas, según Sentencia, C- 034 del 29/01/2014, M.P María Victoria Calle Correa:

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En cuanto al derecho de representación que hace efectivo el derecho de postulación, debe decirse que consiste en la posibilidad de contar con la asistencia de un profesional competente, es decir, un abogado escogido de manera libre; no obstante, dentro del derecho administrativo sancionador tradicionalmente se ha permitido que los interesados asuman su propia defensa, situación que podría ser susceptible de una discusión de conveniencia de la misma, dado que en el marco de este tipo de procedimientos la contraparte es el Estado, que cuenta con amplias herramientas y funciones para ejercer su labor de inspección, lo que podría dejar al sujeto en una situación de indefensión que como consecuencia podría desencadenarse en una posible violación al derecho de defensa.

El derecho de defensa puede definirse como la posibilidad de que sean ejercidos otros derechos, tales como, el derecho a disponer de tiempo para atender la defensa, a la realización de la correspondiente audiencia, el derecho a guardar silencio y el derecho a conocer las actuaciones de la administración:

En cuanto al derecho a guardar silencio, debe decirse que el mismo encuentra sustento en lo preceptuado por el artículo 33 de la constitución política que contempla la garantía de toda persona a no auto incriminarse. Ahora, en relación a conocer las actuaciones administrativas debe entenderse que el mismo es consecuente con la importancia que se predica del procedimiento de notificación y respalda el principio de publicidad de los actos que trae consigo la oponibilidad de los mismos, que a su vez se concreta en la posibilidad de ser oídos dentro de la realización de la audiencia pública, que es el espacio procesal apropiado para que éstos puedan rendir su versión libre, aporten y soliciten las pruebas que consideren conducentes, expongan sus argumentos y cuenten con las oportunidades que conlleven el ejercicio de su derecho a disponer de plazos y medios racionales para defenderse, lo que al final de cuentas no es más que la materialización de su derecho de defensa y la exclusión de la indefensión de los administrados para la concreción del debido proceso administrativo.

2.3 Caducidad de la acción sancionatoria del Estado

La Ley 1437 de 2011, se ocupó de indicar que la facultad sancionatoria de la administración pública adolece de caducidad cuando pasados tres años (3) desde la ocurrencia de la conducta que sustenta la imposición de dicha sanción; salvo en aquellos casos en los cuales, mediante ley especial, ese término de la caducidad haya sido diferenciado. Es claro entonces, que en concordancia con la constitución política que prohíbe la imprescriptibilidad de las faltas y/o de las sanciones, el legislador se ha ocupado por definir un tiempo base de inicio y de finalización para que se haga efectiva la potestad sancionadora que hemos venido analizando.

Para el objetivo que nos ocupa, es importante destacar que si bien el CPACA definió una regla general para computar el término de caducidad para imponer sanciones, permitió que de acuerdo a la materia se modificaran dichos términos a través de la expedición de leyes especiales, lo que efectivamente ha ocurrido como se señalaba en el primer capítulo de esta tesis con el procedimiento contravencional por fotodetección, que inicialmente y de acuerdo a la Ley 769 de 2002 contó con un término de caducidad de seis (6) meses, que fue posteriormente modificado con la expedición de la Ley 1843 del 2017, extendiéndolo a un (1) año contado a partir de la conducta que quebrantó la normatividad de tránsito y adicionalmente, señaló en relación a la decisión que resuelve los recursos, la cual deberá fallarse dentro del término de un (1) año siguiente a su interposición, en concordancia con lo indicado en la ley general o CPACA y que la revocatoria directa del acto administrativo que contiene la sanción sólo procede en forma supletiva, por lo que si dicho recurso se resuelve a favor del interesado sus efectos serán a futuro, situación que permite que la caducidad comience nuevamente a computarse a partir de la notificación del acto que acepta su recurso, lo que podría interpretarse como la posibilidad de que para dichos casos la administración pueda renovar de manera indefinida su facultad para sancionar, aspecto problemático que se tratará a fondo más adelante.

En conclusión, la caducidad se instituye como un límite procesal a la capacidad sancionatoria de la administración pública, pues genera la necesidad de que la materialización de la misma se dé en un término expresamente definido, evitando que los particulares implicados se encuentren inmiscuidos en un procedimiento

extenso y dilatorio y respaldando así la seguridad jurídica, lo que viene a ser otra forma de garantizar la aplicación de las garantías constitucionales que comportan el debido proceso a las actuaciones del debido proceso sancionatorio.

3. APLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL DEBIDO PROCESO A CADA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL POR FOTODETECCIÓN EN LOS CASOS EN QUE NO HAY COMPARECENCIA DEL PARTICULAR INTERESADO.

Se ha venido señalando en el desarrollo de la presente monografía que el derecho constitucional al debido proceso y las garantías que lo comportan son aplicables no solo a las actuaciones judiciales, sino también a toda clase de actuaciones administrativas, teniendo en cuenta que la expedición de órdenes de comparendo y de resoluciones por parte de la autoridad de tránsito indiscutiblemente se configuran como mecanismos a través de los cuales la administración materializa su potestad de regular y sancionar conductas, para lo cual se apoya en un procedimiento

instaurado por la ley para la realización de su objetivo, es posible afirmar que su actuar se encuentra limitado por el respeto de los preceptos constitucionales y específicamente por la observancia al debido proceso y las garantías que lo comportan; por lo tanto se llevará a cabo una evaluación del cumplimiento de las mismas, abordando tres (3) momentos esenciales del procedimiento contravencional por fotodetección: la generación de la orden de comparendo, la notificación de la misma y la resolución sanción como cierre de éste, teniendo en cuenta que dicha verificación se concentrará en aquellos casos en los cuales no hay una participación activa del ciudadano implicado en el procedimiento contravencional desarrollado en su contra.

3.1 Generación, ¿a quién se vincula?

Como bien se señaló en la primera parte de esta argumentación, un comparendo electrónico o fotodetección, no es más que una “Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”(Ley 769, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, 2002, Art. 2); es decir, que de la expedición de este acto administrativo no se desprende necesariamente una sanción, sino que el mismo contiene un llamado al interesado para hacerse parte en el procedimiento que comienza. Ahora, teniendo en cuenta que a diferencia de los comparendos realizados por los agentes de tránsito en las calles, que se entregan de manera directa al presunto contraventor, las órdenes de comparendo por fotodetección contienen una fotografía por medio de la cual se capta la placa de un vehículo implicado en la comisión de alguna de las infracciones de tránsito tipificadas en el artículo 129 de la Ley 769 del 2002, modificado por la Resolución 3027 del 2010, que sirve de sustento para que el agente de tránsito como autoridad competente valide la situación detectada por los medios tecnológicos, y por tanto firme y apruebe la generación de la orden de comparendo que se expide a nombre de la persona natural o jurídica que aparezca como propietaria vigente del automotor en el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT, que es un sistema de información electrónico y en línea que permite registrar y mantener actualizada,

autorizada y validada la información de todo el sector de tránsito y transporte. El hecho de que, en un primer momento, la expedición de la orden de comparendo por fotodetección se genere a cargo del propietario del vehículo, encuentra su sustento normativo en los artículos 129 y 137 de la ley por la Ley 769 del 2002, de los cuales ya se ha hecho mención específica en los capítulos anteriores.

Teniendo en cuenta que la orden de comparendo no es más que una citación, mediante la cual se solicita que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito, como lo define taxativamente el Código Nacional de Tránsito en su artículo segundo, puede señalarse que se trata de un acto administrativo preparatorio o de simple trámite, definidos éstos últimos por la Corte Constitucional sentencia T - 945 DEL 2009, M.P Mauricio González Cuervo:

También se han distinguido los actos administrativos según el contenido de la decisión, en actos de trámite o preparatorios y actos definitivos. Los primeros no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y en la mayoría de los casos no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

Adicionalmente, es importante destacar que la propia Corte Constitucional ha tenido como cierto el hecho de que la expedición de una orden de comparendo formal por parte de la autoridad de tránsito no puede tenerse como una sanción, sino que como se ha dicho, debe entenderse como una orden de citación, así lo manifestó en sentencia C- 530 del 2003, M.P Eduardo Montealegre Lynnet:

Es menester anotar que el levantamiento de un comparendo no puede asimilarse a la imposición de la sanción pues, como ya fue anotado, el comparendo es una orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.

De tal manera que siguiendo las disertaciones de la Corte Constitucional en relación con este tipo de actos administrativos, dentro de los cuales se pueden enmarcar las órdenes de comparendo emitidas por las autoridades de tránsito, y en específico las nacidas a partir de la captación de imágenes por parte de dispositivos electrónicos y dado que las mismas no generan en un principio otra obligación al requerido que presentarse dentro del término preceptuado por la ley ante la autoridad competente y teniendo claro que los actos administrativos de trámite no crean ni modifican situaciones jurídicas, puede afirmarse que su expedición no conlleva vulneración alguna del derecho fundamental al debido proceso, ni de las garantías constitucionales que la aplicación del mismo acarrea.

3.2 Notificación, ¿cómo se vincula? El problema del derecho a la defensa de los presuntos infractores

El procedimiento de notificación de las órdenes de comparendo captadas por medios electrónicos o fotodetecciones constituye una etapa de vital importancia dentro del procedimiento administrativo sancionatorio que se lleva a cabo por parte de la autoridad de tránsito, pues si bien la orden de comparendo únicamente genera la obligación al ciudadano requerido de presentarse ante ésta, es a través de ese acto administrativo que el implicado conoce de la apertura de un procedimiento contravencional susceptible de generar una sanción en su contra, y por ende le abre las puertas a la posibilidad de ejercer su derecho de defensa dentro del mismo.

Se tiene claro que para el caso de las fotodetecciones, la orden formal de comparendo se genera a cargo del último propietario registrado del vehículo, a quien deberá notificársele dentro de los siguientes tres (3) días posteriores a la comisión de la presunta infracción en los términos de los artículos 129 y 135 del Código Nacional de Tránsito o dentro de los siguientes tres (3) días hábiles a la validación de la orden de comparendo por parte del agente de tránsito, de acuerdo a lo señalado en el artículo 8 de la Ley 1843 del 2017, dependiendo esto de la época de ocurrencia del hecho; sin embargo es la efectividad de dicha vinculación al propietario la que debe evaluarse para saber si efectivamente se respeta el derecho

constitucional al debido proceso al permitirse al implicado la práctica efectiva de su derecho de defensa.

La notificación de la orden de comparendo por fotodetección, dado que no logra realizarse en el momento de su generación como ocurre con los comparendos realizados por los agentes en las calles, debe darse mediante correo certificado a la última dirección que reportó el propietario del vehículo captado en la fotografía, de lo que surge un primer interrogante: ¿De dónde debe la autoridad de tránsito tomar los datos de notificación del ciudadano? El Código Nacional de Tránsito no señala una base de datos o registro en específico al cual deban acudir las Secretarías de Movilidad del país que hagan uso de las cámaras de fotodetección y/o de otros sistemas técnicos y tecnológicos para la detección de infracciones y se basta con señalar que “ (...) se remitirá a la dirección registrada del último propietario” (Ley 769 del 2002, Art. 137), dejando a cada entidad la autonomía para decidir la fuente de las direcciones para notificar este tipo de actos, por lo que, por ejemplo la Secretaría de Movilidad de Medellín optó por llevar un registro propio, basado en los datos entregados por cada ciudadano al momento de realizar alguna diligencia ante dicha entidad; sin embargo, el legislador parece haber notado la laguna que creó esta omisión y mediante el artículo 8 de la Ley 1843 del 2017, despejó las dudas y especificó que es del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT que debe tomarse dicha información.

Así las cosas, actualmente se tiene certeza no solo de la fuente de dirección a la que deben dirigirse las autoridades administrativas para tomar los datos de notificación de los propietarios de vehículos del país, sino además la obligación legal de los mismos de mantener actualizada su información en el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT. Pero esto no garantiza que todos los envíos que se llevan a cabo con el fin de notificar las órdenes de comparendo por fotodetección sean entregados de manera efectiva, sino que también ocurre que en muchos casos se hace la devolución por parte de la empresa de mensajería encargada del envío, señalando diferentes causales que impiden la materialización de la entrega en los términos de la Resolución 3095 del 2011 de la Comisión de Regulación de

comunicaciones; a modo ilustrativo se puede referenciar que dicha situación ha sido objeto de debate en el Concejo Municipal de Medellín, que en sesión plenaria ordinaria del 05 de octubre de 2016 (Medellín, 2016), se ocupó de analizar la aplicación de las fotodetecciones en la ciudad, y entre otras cosas resaltó una noticia divulgada por la prensa local, en la cual se informó que:

La Personería de Medellín le solicitó a la Secretaría de Movilidad revocar 4.575 comparendos realizados a través de las cámaras de fotodetección entre enero y junio de 2016, por considerar que no se cumplieron los procedimientos de notificación adecuados y, por tanto, se violó el derecho de los ciudadanos al debido proceso.

Guillermo Durán Uribe, personero de Medellín, aseguró que esta decisión se deriva de una vigilancia administrativa especial que desde 2015 se le está haciendo a Movilidad. “Se inició debido a la gran cantidad de solicitudes que llegaban a las oficinas. Primero emitimos unas recomendaciones respecto a las garantías y debido proceso, y desde febrero empezamos a solicitar el reporte mensual de cuántas fotodetecciones se estaban generando”, dijo.

Según Durán, en esos 4.575 comparendos se encontraron violaciones al debido proceso que impidieron que los ciudadanos se defendieran. De ellas, 3.245 no habían sido notificadas porque la Secretaría consideró que la zona donde debían entregarse era de alto riesgo. Y en 1.330 casos adicionales, dijeron que se trataba de zonas en las que no había cobertura.

“En la información que nos remitieron no se identifica de qué zonas se está hablando, pero en todos los casos se hizo notificación por aviso y se expidió el acto administrativo que declara la sanción. Pero debe entenderse que en la fotodetección hay una notificación en la que se le dice al ciudadano que, al parecer, cometió una infracción, y él tiene derecho a defenderse”, agregó Durán. (Restrepo, 2016)

Ahora, sabiendo que muchas de las órdenes de comparendo por fotodetección no logran ser entregadas de manera efectiva al propietario del vehículo a través de

correo certificado, ya sea porque la entidad administrativa no contó con una fuente de dirección sólida a la cual acogerse como ocurría antes de la expedición de la Ley 1843 del 2017, porque por diferentes motivos propios del día a día el funcionario de la empresa de mensajería reportó alguna de las causales de devolución del objeto postal, o porque el ciudadano no actualizó sus datos en el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT, ¿Cómo se logra la notificación al interesado de la orden de comparendo por fotodetección y por tanto la apertura del procedimiento contravencional por infracción de tránsito?, nuevamente se hace necesario señalar que antes de la expedición de la Ley 1843 del 2017, ni la Ley 1383 del 2010 ni el Código Nacional de Tránsito señalaron la manera de proceder cuando la notificación de la orden de comparendo no pudiese llevarse a cabo por correo certificado, sin embargo este último otorgó la posibilidad de aplicar por analogía las normas contenidas en la Ley 1437 del 2011, autorizando la remisión normativa: “Las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Código de Procedimiento Civil serán aplicables a las situaciones no reguladas por el presente código, en cuanto no fueren incompatibles y no hubiere norma prevista para el caso en análisis”(Ley 769, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, 2002), de manera entonces que la forma de notificar una orden de comparendo por fotodetección cumple con el supuesto fáctico de la norma reseñada puesto que se trata esto de una situación no regulada, lo que autoriza a la autoridad administrativa a dirigirse a lo indicado por la Ley 1437 del 2011 para finalizar la notificación de este tipo de actos.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ocupa de especificar la manera de notificar los actos expedidos por la administración en el ejercicio de sus funciones y hace una diferenciación en la manera de llevarla a cabo en relación al tipo de actos del que se trate, diferenciando los llamados de carácter general y los de carácter particular y concreto. Para los actos administrativos particulares, que son los de interés para los objetivos de la presente disertación, indica que se debe llevar a cabo la notificación personal al interesado, entregándosele una copia íntegra del acto administrativo que se pretende

comunicar y señalándole los recursos que legalmente proceden frente al mismo, además abre la posibilidad de que dicha notificación se dé por medio de correo electrónico, siempre que el particular interesado lo haya autorizado de esa forma, o en estrados. Además, señaló que, si no hay otro modo más eficaz para informar al implicado, se le enviará por correo certificado una citación para comparecer y si se desconoce una dirección válida para tales efectos dicha citación se podrá publicar en un lugar de acceso al público en las instalaciones de la respectiva entidad. Finalmente, si no es posible realizar la notificación personal, se procederá entonces con la notificación por aviso, remitida igualmente por correo electrónico o certificado al interesado y si estos datos se desconocen, entonces se publicará igualmente en un lugar de acceso público en las instalaciones de la entidad que emite el acto a comunicar (Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011).

Así entonces, se tiene en primer lugar que debe tenerse en cuenta que el legislador se ocupó de especificar que las decisiones que pongan fin a una actuación administrativa deberán notificarse al interesado de manera personal, presupuesto que no se ajusta a las órdenes de comparendo por fotodetección, que si bien son actos administrativos, no ponen fin ni terminan con una actuación administrativa, sino que por el contrario impulsan o dan apertura a un procedimiento sancionatorio por parte de la autoridad de tránsito, en el cual se vincula de manera preliminar a un ciudadano como se ha señalado, por el hecho de ser propietario de un automotor captado por sistemas automáticos y medios tecnológicos como instrumento para la comisión de una infracción; pero, si bien es claro que la orden de comparendo por fotodetección no es un acto definitivo, lo que sí está claro es que el legislador ordenó cumplir con la debida notificación del mismo, por ser el inicio o la apertura del trámite contravencional de tránsito, dentro del cual se requiere garantizar el debido proceso a través de una debida notificación, esto con el fin de que el presunto infractor decida si opta por allanarse para acceder a los descuentos otorgados por la ley o si solicita la programación de la correspondiente audiencia pública, por lo que podría aceptarse la adopción del procedimiento de citación para notificación personal que trae consigo el Código Administrativo y de lo Contencioso administrativo, que

impone a la autoridad administrativa el deber de realizar un nuevo envío solicitando al propietario del vehículo que se presente para la notificación personal, si esto no ocurre, se deberá entonces dar paso a la notificación por aviso de la que habla el artículo 69 ya referenciado, que genera nuevamente la obligación a la autoridad administrativa de recurrir a un envío por correo certificado, fax o correo electrónico al interesado dicha notificación, adjuntando copia íntegra del acto administrativo que busca comunicar y finalmente le señala que si se desconoce información sobre el destinatario, la notificación se dará con la publicación en la página electrónica de la entidad y en un lugar de acceso público de la misma, sin exculpar que dicha publicación contenga copia íntegra del acto objeto de la notificación; de manera que para que se dé una debida notificación de la orden de comparendo por fotodetección, la autoridad de tránsito deberá cumplir a cabalidad con el procedimiento legal establecido para la comunicación de este tipo de actos.

Por otra parte, con la expedición de la Ley 1843 del 2017 se puso fin a la necesidad de acudir a la remisión normativa para saber la manera de notificar las órdenes de comparendo por fotodetección, dado que en el legislador se ocupó de señalar de manera expresa que en aquellos casos en los cuales no fuese posible la ubicación del propietario en su última dirección actualizada en RUNT la autoridad administrativa deberá llevar a cabo el proceso de notificación por aviso, sin especificar si para este tipo de procedimientos habría una forma diferente de ejecutarla, de manera que debe presumirse que al igual que antes del 14 de julio de 2017, se debe acudir a lo indicado en el Artículo 69 de la Ley 1437 del 2011.

Como corolario de lo expuesto, se puede decir que para la notificación de las órdenes de comparendo por fotodetección la autoridad administrativa tiene la obligación de llevar a cabo por lo menos tres (3) envíos a través de correo certificado de la misma: el primero, a partir de lo señalado por el Código Nacional de Tránsito tras la expedición de la orden de comparendo y los otros dos al momento de expedir la citación personal y la notificación por aviso del acto que pretende comunicar, situación que no ocurre, pues si bien se realiza el envío inicial por correo certificado de la orden de comparendo electrónica informando al propietario del vehículo los

términos legales con los que cuenta para hacer el respectivo pago con descuento allanándose a la contravención que se le imputa o para que solicite la programación de la correspondiente audiencia pública en caso en que quiera debatir la infracción que se le endilga, cuando este primer envío no es efectivo se procede a llevar a cabo una citación personal y posteriormente una notificación por aviso, que a pesar de estar basada en el procedimiento contenido dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se hace de forma precaria, puesto que no se cumple con los dos restantes intentos de envíos por medio de correo certificado o electrónico, sino que se basta con la publicación de un listado en las páginas web de las entidades y en espacios físicos de alguna de sus sedes, de manera tal que los administrados tendrían que entrar de manera constante a revisar amplios listados en los cuales se relacionan números de identificación y consecutivos de comparendo; pero que en ningún momento contienen como lo señala la normatividad, la copia del acto administrativo que pretenden comunicar o la orden de comparendo por fotodetección de manera específica para el tema de interés.

Desde la perspectiva de la honorable Corte Constitucional, ha sido claro que del procedimiento de notificación de la orden de comparendo por fotodetección se desprende la posibilidad del implicado de conocer tal vinculación y por lo tanto ejercer su derecho de contradicción, que no es más que la materialización de su derecho a la defensa y ha señalado en sentencia C- 530 del 2003, M.P Eduardo Montealegre Lynnet, qué:

La notificación busca que el propietario del vehículo se defienda en el proceso y pueda tomar las medidas pertinentes para aclarar la situación. Con todo, esta situación no podrá presentarse a menos que las autoridades hayan intentado, por todos los medios posibles, identificar y notificar al conductor, pues lo contrario implicaría no sólo permitir que las autoridades evadan su obligación de identificar al real infractor, sino que haría responsable al

propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción.

(...)

Pero cabe anotar que la notificación busca que el propietario del vehículo se defienda en el proceso y pueda tomar las medidas pertinentes para aclarar la situación.

Para la Corte en dicha providencia fue tan claro el asunto, que declaró inexecutable la expresión “*en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo*”, prevista en el inciso 1 del artículo 129 de la Ley 769 del 2002, dado que consideró que esta norma “*implicaría no sólo permitir que las autoridades evadan su obligación de identificar al real infractor, sino que haría responsable al propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción*”, lo que es inconstitucional.

Como se ha comentado anteriormente en el desarrollo de esta monografía, la Corte Constitucional ha evaluado la constitucionalidad de la vinculación del propietario del vehículo mediante la expedición de una orden de comparendo por fotodetección, advirtiéndose que se debe dar una interpretación sistemática y armónica de la normatividad frente al tema, en el entendido de que el propietario del vehículo está en capacidad de comparecer al proceso administrativo para ejercer la defensa de sus intereses, de manera que la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, cuando se pruebe que él fue quien cometió la infracción o cuando éste lo admita expresa o implícitamente (Sentencia C-980 de 2010, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Por su parte, el Consejo de Estado también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación al tema y ha ido por una línea jurisprudencial similar a la de la Corte Constitucional, indicando que, si bien es claro que la expedición de la orden formal de comparendo por fotodetección no implica la imposición de una sanción “la obligación de pagar fotomultas no puede hacerse efectiva sin la debida notificación al conductor”

(Consejo de Estado, 2013, Rad. 25000234200020130432901), reiterando la importancia del procedimiento de notificación de este tipo de actos y respaldando la posición aquí sostenida en relación a que para el caso de las órdenes de comparendo por fotodetección, la manera en que se expiden y el procedimiento administrativo especial que conlleva su notificación, no puede tenerse como una simple etapa procesal, sino como la condición necesaria para la materialización del derecho de defensa del ciudadano, propietario o presunto infractor.

Dentro de este orden de ideas, se tiene que si bien la vinculación o expedición de la orden de comparendo a cargo del propietario del vehículo implicado en la misma, no resulta contraria a los preceptos constitucionales, sí se requiere de la debida notificación de la misma para respetar la garantía del derecho a la defensa de los administrados.

Así pues, habiéndose analizado en concreto el procedimiento legal que se debe llevar a cabo para la notificación de las órdenes de comparendo por fotodetección, al igual que la posición de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en relación con el mismo, así como las falencias que se evidencian en el cumplimiento de éste por parte de la administración por medio de las Secretarías de Movilidad y teniendo en cuenta como se ha reiterado que es del mismo que se desprende la posibilidad del interesado no sólo hacerse parte en el procedimiento de derecho administrativo que se inicia en su contra con la expedición de este acto administrativo de trámite, sino también su oportunidad de debatir la falta que se le endilga, a través de la solicitud de programación de una audiencia pública ante el inspector de tránsito como funcionario competente para analizar el caso y emitir un acto administrativo de fondo o cierre en relación con la situación que se discute, que no es otra que la presunta comisión de una infracción de tránsito y sabiendo que en los términos de la sentencia C-341 del 2014, M.P. Mauricio González Cuervo:

El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación

de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

Se ha verificado que al no cumplirse con las ritualidades establecidas, las falencias en el procedimiento de notificación de las órdenes de comparendo por fotodetección, traen como consecuencia que el propietario del vehículo captado por la cámara, quien es legalmente llamado a través de la expedición de dicho acto de trámite en muchos casos ignore la existencia de un procedimiento contravencional por infracción de tránsito en su contra y por ende no se presente dentro de los términos legales establecidos para ejercer el derecho a la legítima defensa que le corresponde, viendo ampliamente afectado su derecho constitucional al debido proceso.

3.3 Sanción, ¿cuándo, cómo y a quién se sanciona? La presunción de inocencia, la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración y el problema de la responsabilidad objetiva.

La decisión administrativa es aquella que pone término a la actuación emprendida en el marco del derecho sancionador por parte de las entidades públicas con el fin de materializar su objetivo, que no es otro que el de velar por el cumplimiento de los principios del estado social de derecho y puede ser de dos tipos: de archivo o de sanción. En el proceso contravencional por fotodetección, el acto administrativo de cierre es una resolución que exime de responsabilidad al implicado o que lo sanciona en los términos que lo señala el Código Nacional de Tránsito. Cuando la decisión se da en el sentido de exonerar al implicado no se presenta vulneración a los derechos del mismo, dado que si bien se le hizo parte en un procedimiento administrativo sancionatorio, dentro del mismo se pudo corroborar que no tuvo responsabilidad con la falta que se le endilga inicialmente y por lo tanto no se hace acreedor de castigo alguno, por lo que este tipo de decisiones no interesan para el análisis propuesto en este estudio; sin embargo, cuando la autoridad de tránsito toma la decisión de sancionar al vinculado y consecuentemente imponer una multa a través del acto administrativo, dicha resolución es susceptible de estudio y evaluación para conocer la motivación de la misma y si con ella se vulneran o no

las garantías constitucionales que dan contenido al derecho al debido proceso del ciudadano sancionado. Conviene en este punto recordar, que la presente monografía busca centrarse en los procesos contravencionales por fotodetección que se surten con ausencia del presunto infractor, que cómo se señaló no es otro que el último propietario inscrito del vehículo captado por dispositivos tecnológicos como radares y cámaras que no identifican conductores sino, automotores.

Para responder la primera cuestión planteada, se debe reiterar que la decisión que pone fin al procedimiento contravencional debe emitirse por parte de la autoridad de tránsito y cuenta con unos términos perentorios impuestos por la ley. Para el caso de las infracciones cometidas antes del 14 de julio del 2017, dicho plazo se encontraba contenido en el artículo 161 de la Ley 769 del 2005, que señala que el término era de seis (6) meses y que este se interrumpe por la celebración de la correspondiente audiencia; pero fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1843 del 2017, en el cual se amplió a un (1) año contado desde la ocurrencia del hecho que dio origen a la apertura del proceso contravencional, es decir, desde el momento de la presunta comisión de la infracción de tránsito. Así las cosas, parece clara la obligación de las secretarías de movilidad de expedir el acto de cierre de los procedimientos contravencionales por fotodetección en el espacio temporal señalado por la ley, so pena de que caduque la acción. Sin embargo, es menester analizar con calma la disposición que se encuentra vigente, para comprender mejor cuándo se debe expedir la resolución sancionatoria por parte de la autoridad de tránsito:

La acción por contravención de las normas de tránsito, caduca al año (1), contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad.

La decisión que resuelve los recursos, de ser procedentes, deberá ser expedida en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna

interposición, si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente.

La revocación directa sólo podrá proceder en forma supletiva al proceso contravencional y en el evento de ser resuelta a favor de los intereses del presunto infractor sus efectos serán a futuro, iniciando la contabilización de la caducidad a partir de la notificación de la aceptación de su solicitud o su declaratoria de oficio, permitiendo al presunto infractor contar con los términos establecidos en la ley para la obtención de los descuentos establecidos en la ley o la realización de la audiencia contemplados en el Código Nacional de Tránsito.

En el primer enunciado, el legislador deja claro que en un año caduca la acción por contravención de tránsito, que este tiempo debe contarse desde la ocurrencia de los hechos que le dieron origen, es decir desde que se da la presunta comisión de la infracción y, por lo tanto, la expedición de la orden de comparendo, y especifica que es con la expedición de la sanción que se interrumpe la caducidad. A continuación, se refiere a “la decisión que resuelve los recursos”, que igualmente se debe generar por la administración en un (1) año contado a partir de la debida interposición, que de acuerdo al artículo 143 de la Ley 769 del 2002, se trata de los de reposición y apelación, este primero procede únicamente de los autos, y deberá elevarse en la misma audiencia en que estos se profieran. El recurso de apelación procede contra las resoluciones que pongan fin a la actuación, es decir en contra de la decisión administrativa y debe interponerse oralmente en la misma audiencia en la cual se profiera, es decir, que es en este espacio procesal que los implicados tienen la oportunidad de apelar la decisión que los sanciona, sin embargo, dadas las falencias en la etapa de notificación de las órdenes de comparendo por fotodetección un gran porcentaje de los implicados en este tipo de procedimientos contravencionales por ser los últimos propietarios inscritos del automotor no conocen o no son informados del día, la fecha o la hora de realización de la audiencia pública en la cual no solo se les sanciona, sino que además pierden la posibilidad de apelar la decisión tomada en su contra en el proceso administrativo

sancionatorio. Como consecuencia de esta situación, los ciudadanos sancionados han hecho uso de su derecho a elevar peticiones o solicitudes ante las entidades administrativas, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, esto con el fin de requerir que sean reevaluados los procedimientos contravencionales en los cuales han sido sancionados y de los cuales se enteran en su mayoría, por la consulta de páginas como la del Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito o SIMIT, donde se reporta su información cuando la decisión administrativa sancionatoria ya se encuentra en firme o debidamente ejecutoriada; o de la acción de tutela para requerir ante el Juez Constitucional que sea amparado su derecho al debido proceso administrativo.

El aparte final del artículo estudiado, es impreciso y señala que la revocatoria directa de la resolución sancionatoria expedida como decisión administrativa de cierre sólo procede de forma supletiva, es decir en lugar del proceso contravencional, lo que indica que la misma solo se expedirá cuando no se pueda reiniciar este último y señala además que sus efectos serán a futuro, reiniciándose incluso la contabilidad del término de la caducidad y reviviendo los plazos establecidos por la ley para el pago con descuento o la programación de la correspondiente audiencia pública. De manera tal que a partir de lo señalado en este artículo, la autoridad administrativa cuenta con la posibilidad de que en los supuestos de hecho en los cuales se haya identificado un error en el procedimiento contravencional por fotodetección que tuvo como resultado la expedición de una resolución sancionatoria, ésta sea revocada y dicho procedimiento vuelva a la vida jurídica para surtirse de manera ajustada a la normatividad vigente, permitiéndose además que el cómputo de la acción contravencional se inicie nuevamente, esta vez a partir de la notificación del acto que resolvió a favor el requerimiento del interesado en relación con las fallas del procedimiento o su declaratoria de oficio, todo esto con el fin de evitar la caducidad en dichos casos. Para ilustrar este tema: un procedimiento contravencional nacido a partir de una infracción por fotodetección captada en el año 2017 en vigencia de la Ley 1843 de esa anualidad y cuyo cierre se dio en el año 2018 con la expedición de la resolución sancionatoria, podría ser recurrida por el interesado en el año 2019

ante la autoridad de tránsito por un error en el procedimiento, quien la resolverá a favor de este en el año 2020, ordenando que se revoque la decisión administrativa y se rehaga el trámite contravencional , ordenando corregir el yerro sin que se dé la caducidad, dado que es a partir de la notificación al interesado de ese acto administrativo que resuelve a favor su requerimiento que deberá computarse el término de un (1) año para la expedición de la nueva decisión administrativa, trayendo así nuevamente a la vida jurídica un procedimiento contravencional nacido por la presunta comisión de una falta tres (3) años atrás y así una y otra vez de manera indefinida, situación que vulnera los derechos de los administrados dado que “los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios” (Sentencia C-233 de 2002, M. P.: Álvaro Tafur Galvis) y es que la caducidad no es más que un límite al poder punitivo del Estado ejercido a través de los entes que la conforman y del desarrollo del derecho administrativo sancionatorio, que lo que busca es proteger al ciudadano como sujeto pasivo que debe soportar las facultades exorbitantes con las que por naturaleza cuenta la administración y cuya debilitación por el camino legal termina por vulnerar el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano común.

Como se dijo al inicio de este acápite, al igual que cualquier otra actuación administrativa en derecho sancionatorio, el procedimiento contravencional por fotodetección se termina con la expedición de la decisión administrativa, que no es otra cosa que el acto administrativo que decide sobre la responsabilidad del implicado o resolución sancionatoria para hablar específicamente de lo que interesa a esta disertación, esto con el fin de dar respuesta al interrogante planteado de cómo se sanciona, para lo que se debe tener presente que la decisión como acto administrativo requiere de una debida fundamentación o motivación, es decir que debe de ser expedida por la autoridad competente, debe ajustarse la conducta reprochada en el supuesto normativo y así mismo ser congruente y proporcional el castigo que de la comprobación de la misma se deriva.

La Corte Constitucional misma, se ha ocupado de señalar la importancia de una motivación adecuada de los actos administrativos y en sentencia C-539 del 2011, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, indicó que:

En punto a este tema, ha resaltado que el debido proceso y el principio de legalidad que debe regir la administración pública, apareja la obligación de las autoridades administrativas de motivar sus propios actos, obligación que incluye el considerar explícita y razonadamente la doctrina judicial que sirve de fundamento para cada actuación y decisión. Lo anterior, en cuanto esto (i) garantiza la certeza por parte de los sujetos, partes y ciudadanos en relación con la ley y la jurisprudencia, (ii) asegura una interpretación y aplicación consistente y uniforme de las mismas, (iii) lo cual a su vez promueve la estabilidad social, la certeza, la seguridad jurídica, y la igualdad, evitando la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Adicionalmente, es importante señalar que el Artículo 49 de la Ley 1437 del 2011 de manera específica indica el contenido de los actos administrativos de carácter sancionatorio:

El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
3. Las normas infringidas con los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Si bien los procedimientos contravencionales por fotodetección tienen una regulación especial, las decisiones administrativas que ponen fin a los mismos no se encuentran exentas de cumplir con los requisitos de competencia, motivación y contenido de este tipo de actos, llevando a cabo un adecuado análisis de imputabilidad y teniendo en consideración las pruebas que forman parte del expediente. La autoridad que emite la decisión administrativa y encarna la voluntad de la administración es el inspector de tránsito, encargado de dirigir el procedimiento contravencional, tomar la decisión y motivar el acto a través del cual expresa la misma, es importante aclarar que si bien los agentes tienen la potestad de elaborar las órdenes de comparendo, su competencia se limita a informar la presunta comisión de una conducta que desatiende la normatividad de tránsito, lo que no es más que un acto inicial o preparatorio de la actuación administrativa como ya se ha señalado previamente. En cuanto a la valoración probatoria que debe realizarse a la hora de tomar la decisión, es claro que las órdenes de comparendo por fotodetección contienen una imagen tomada por una cámara que cuenta con la tecnología necesaria para captar la imagen de un vehículo y que cuenta con la suficiente capacidad de enfocar la placa que identifica cada automotor, sin embargo, en ningún momento identifica al conductor del mismo, por lo que se tiene que la prueba que sustenta la imposición de la sanción al sujeto pasivo que no es participe dentro del procedimiento contravencional, si bien refleja una falta indiscutible a las normas de tránsito no logra comprobar siquiera sumariamente que el último propietario inscrito del vehículo es quien lo iba conduciendo para el día y la hora de la ocurrencia de los hechos, de manera que se generan ciertas dudas en relación a si el acervo probatorio es suficiente para tomar la decisión sancionatoria sin vulnerar la garantía constitucional a la presunción de inocencia y sin atentar contra el principio de la carga de la prueba que recae sobre la autoridad administrativa; por lo que queda claro entonces que la resolución sancionatoria que pone fin a los procedimientos contravencionales por fotodetección se sustenta en una única prueba: la fotografía de un vehículo violando la normatividad en materia de tránsito.

Teniendo en cuenta que la aplicación de una sanción administrativa exige la realización del juicio de imputabilidad, así como la obligación de la administración

de individualizar a la persona natural o jurídica implicada en la comisión de la infracción, respetando así el principio de la personalidad de la responsabilidad, pues de no hacerlo se estaría desconociendo el fin de la imposición de las sanciones administrativas, que en el Estado Social de Derecho no es otro que desmotivar la ejecución de conductas que atenten contra el orden social. En el ordenamiento jurídico Colombiano no es posible endilgar una falta a persona distinta a quien cometió la conducta u omisión lesiva de la normatividad vigente, respetando así mismo el principio de legalidad; por lo que la valoración probatoria que compete al inspector de tránsito, es la base de la motivación del acto administrativo de cierre que debe emitir la autoridad administrativa en los procesos contravencionales por fotodetección y es a partir de esas pruebas y su valoración consecuente que se deben esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que el implicado cometió la lesión, pues de lo contrario se estaría dando aplicación a una suerte de responsabilidad objetiva, proscrita dentro del ordenamiento jurídico Colombiano. La carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionatorio recae sobre la autoridad que lo inicia, lo que es congruente con la garantía constitucional a la presunción de inocencia que incorpora la exigencia de que se demuestre la culpabilidad del sujeto sancionado.

Sobre la etapa final del procedimiento administrativo por fotodetección, en la cual se expide el acto de cierre o resolución sancionatoria, la Corte Constitucional Colombiana se ha venido pronunciando a lo largo de los años, y en especial es importante destacar el pronunciamiento que ya se ha citado a lo largo de esta monografía en reiteradas ocasiones contenido en la Sentencia C 530 del 2003, mediante la cual declaró inexecutable la imposición de sanciones al propietario del vehículo, cuando no fuera posible identificar al conductor y el propietario no se presentará el procedimiento contravencional; pues de lo contrario, ello implicaría que las autoridades estuvieran exentas de identificar al real infractor y asimismo harían responsable al propietario, sin importar si tuvo participación o no en la infracción, pronunciamiento que soporta la tesis acá sostenida, dado que en ese entonces se procedió a declarar inexecutable la expresión “en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo”, contenida en el inciso

primero del artículo 129 de la Ley 769 del 2002 y a anunciar la exequibilidad condicionada de lo restante del enunciado contenido en dicha disposición, señalando que si bien se permite la notificación del propietario del vehículo, ésta solo procederá si no fuere viable identificar al conductor del vehículo, en el entendido de que “el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción” (Sentencia C-530 del 2003), así mismo condicionó el artículo 137 de la Ley 769 del 2002, en el entendido de que “la sanción sólo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor”, lo que respalda el principio de personalidad de la sanción y no tiene otro objetivo que proteger las garantías constitucionales al debido proceso y evitar a la aplicación de la responsabilidad objetiva en este tipo de procedimientos. Sin embargo, este pronunciamiento no generó un cambio sustancial en la imposición de sanciones administrativas por procedimientos contravencionales de fotodetección a los propietarios de los vehículos, quienes continúan siendo vinculados a través de un procedimiento de notificación precario, en el que finalmente sucumben sancionados, como se vio en acápite anteriores.

El problema planteado en relación con el acervo probatorio con el cual se motiva la resolución sancionatoria que funge como acto que cierra la actuación administrativa iniciada por la orden de comparendo por fotodetección y en la cual no hubo participación del ciudadano sancionado, fue recientemente estudiado por parte de la Corte Constitucional en providencia C 038 del 2020, donde se ocupó de realizar un análisis en relación a la constitucionalidad del parágrafo primero del artículo ocho (8) de la Ley 1843 del 2017 que establece la solidaridad en la responsabilidad de la sanción entre el propietario y el conductor de un vehículo captado en la comisión de una infracción por fotodetección previa vinculación del primero, evaluando si dicha disposición contraría el artículo 29 de la Constitución, para lo cual se estudió el principio de personalidad de la sanción en materia administrativa y su relación con la responsabilidad subjetiva y objetiva. Comienza el alto tribunal afirmando que en derecho administrativo sancionatorio la única vía para establecer la responsabilidad es a través de la realización del juicio de imputabilidad personalísimo, mediante el

cual se debe deducir sin lugar a dudas la responsabilidad de una persona natural o jurídica y es solo a ella, a quien por acción u omisión cometió la falta que se le debe endilgar la misma; aclarando que en el Estado Social de Derecho las sanciones no pueden transmitirse por vínculos con el autor de la acción reprochada y menos aún con el objeto con el cual se cometió la misma; por tanto, explica la Corte, que para hacer viables este tipo de procedimientos, se requiere que el mismo se ajuste a “...*(i) el respeto del derecho a la defensa, (ii) el principio de imputabilidad o responsabilidad personal, y (iii) la responsabilidad por culpa*” (Sentencia C-038 de 2020, M. P.: Alejandro Linares Cantillo), estimando que el parágrafo 1º del artículo 8º de la Ley 1843, es inconstitucional, pues dicho precepto normativo vulnera derechos constitucionales como el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de la presunción de inocencia, toda vez que la norma cuestionada prevé la posibilidad de sancionar de manera solidaria al propietario del vehículo, sin que la administración pública tenga que probar de manera plena que este fuera el responsable de haber cometido la infracción.

Es claro en el análisis realizado por esa alta corporación, que dentro del ordenamiento jurídico colombiano la responsabilidad objetiva se encuentra proscrita y que la sanción sólo puede predicarse del infractor que con sus actos u omisiones haya vulnerado la normatividad, lo que concuerda con el deber constitucional de la observancia del debido proceso que se le impone a las actuaciones administrativas, el respeto por el derecho de defensa del sujeto pasivo del poder sancionatorio, la valoración de las pruebas y la realización del juicio de antijuridicidad de la conducta o las posibles causales de exculpación para cada caso en concreto (Álvarez, 2018).

Sin perjuicio de lo anterior, es importante tener claro que la declaratoria de inexecutable determinada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-038 de 2020 recae única y exclusivamente sobre el Parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, de manera que los demás apartes de dicho cuerpo normativo continúan vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, por lo que se debe entender que los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, como las fotodetecciones, tienen

plena vigencia y pueden continuar su funcionamiento, dando cabal cumplimiento al procedimiento legal ya definido en la norma referida; además de la aplicación de los artículos 135, 136 y 137 del Código Nacional de Tránsito los cuales se encuentran vigentes, por lo que la vinculación del propietario al procedimiento contravencional se continúa aplicando por expresa disposición legal y será el momento procesal de la audiencia pública y/o de expedición del acto administrativo de cierre el que deba reflejar un análisis basto, mediante el cual la decisión de sancionar sea tomada a partir de un acervo probatorio suficiente que sea capaz de probar más allá de toda duda razonable la participación del sujeto en la comisión de la falta y no simplemente a partir de su relación entre el objeto con el cual se comete la misma, es decir con el automotor.

CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta que la conducción es catalogada como una actividad peligrosa, ha contado con especial interés por parte del legislador en Colombia, pues si bien permite el desarrollo del derecho fundamental de circulación de todos los ciudadanos, encuentra límites en su ejercicio que han sido establecidos por la ley. La vocación regulatoria del Estado expresada por medio del derecho administrativo

sancionador viene a ser la base sobre la que se funda la normatividad en materia de tránsito, que a través de la expedición de actos administrativos ejerce control sobre el transporte automotor y los demás agentes que interactúan en la vía.

La normatividad en materia de procedimientos contravencionales nacidos en razón a la comisión de presuntas infracciones captadas por medios tecnológicos, tiene dos aspectos esenciales a tener en cuenta: inicialmente, los comparendos por fotodetección se encontraban regulados por la Ley 769 del 2002 o Código Nacional de Tránsito, modificado este a su vez por la Ley 1383 de 2010; posteriormente, se dio la expedición de la Ley 1843 de 2017, que llegó a complementar y modificar la normatividad existente, a través de la cual se reguló específicamente la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, la cual actúa en complemento del Código Nacional de Tránsito, teniendo en cuenta la fecha de ocurrencia de cada una de las infracciones en discusión.

Las órdenes de comparendo por fotodetección hacen parte de esos actos administrativos de carácter regulatorio y se expiden a partir de la acción de cámaras que recopilan imágenes de vehículos que permiten verificar la comisión de una infracción a las normas de tránsito, pero que no logran identificar al sujeto activo de la conducta lesiva, sino simplemente el objeto usado para la realización de la misma, es decir un vehículo automotor y nacen como expresión de la administración con el fin de informar del inicio de un procedimiento administrativo.

Los procedimientos contravencionales de tránsito iniciados con la elaboración de una orden de comparendo por fotodetección se registran a nombre del último propietario inscrito en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) del vehículo captado en la comisión de la infracción y exigen la realización de la notificación de dicho acto al vinculado. Teniendo en cuenta que la orden de comparendo contiene una simple orden de presentarse ante la autoridad de tránsito, es decir que mediante la misma no se crean, modifican o extinguen derechos a los citados o situaciones jurídicas, la expedición de la misma no vulnera en forma alguna las garantías constitucionales del debido proceso del ciudadano vinculado.

A pesar de que las órdenes de comparendo por fotodetección no son actos definitivos, el legislador ordenó cumplir con la debida notificación de los mismos, puesto que dentro del procedimiento contravencional por fotodetección se requiere garantizar el debido proceso a través de una debida notificación, esto con el fin de que el presunto infractor decida si opta por allanarse para acceder a los descuentos otorgados por la ley o si solicita la programación de la correspondiente audiencia pública.

El procedimiento de notificación de las fotodetecciones constituye una etapa de vital importancia dentro del procedimiento administrativo sancionatorio que se lleva a cabo por parte de la autoridad de tránsito, pues es a través de ese acto administrativo que el implicado conoce de la apertura de un procedimiento contravencional susceptible de generar una sanción en su contra y del mismo se desprende la posibilidad material del ejercicio del derecho de defensa del particular vinculado.

Si bien la Ley 769 del 2002 y la Ley 1843 del 2017 definen las formas y los tiempos en que se debe surtir la etapa de notificación de las órdenes de comparendo por fotodetección, señalando que es a través de correo certificado como se explicó en el acápite correspondiente, no todos los envíos se entregan de manera efectiva, ya sea porque la entidad administrativa no contó con una fuente de dirección sólida a la cual acogerse como ocurría antes de la expedición de la Ley 1843 del 2017, porque por diferentes motivos propios del día a día el funcionario de la empresa de mensajería reportó alguna de las causales de devolución del objeto postal o porque el ciudadano no actualizó sus datos en el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT; lo que obliga que la notificación se haga por medio de la citación personal o ante la imposibilidad de esta y como última opción la notificación por aviso, esto en los términos de los artículos 68 y 69 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La autoridad administrativa tiene la obligación de llevar a cabo por lo menos tres (3) envíos a través de correo certificado de la orden de comparendo por fotodetección: el primero, a partir de lo señalado por el Código Nacional de Tránsito tras la

expedición y validación de la orden de comparendo y los otros dos al momento de expedir la citación personal y la notificación por aviso del acto que pretende comunicar, situación que no ocurre, pues si bien se realiza el envío inicial por correo certificado informando al propietario del vehículo los términos legales con los que cuenta para hacer el respectivo pago con descuento allanándose a la contravención que se le imputa o para que solicite la programación de la correspondiente audiencia pública en caso en que quiera debatir la infracción que se le endilga, cuando este primer envío no es efectivo se procede a llevar a cabo una citación personal y posteriormente una notificación por aviso, que a pesar de estar basada en el procedimiento contenido dentro del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se hace de forma precaria, puesto que no se cumple con los dos restantes intentos de envíos por medio de correo certificado o electrónico, sino que se basta con la publicación de un listado en las páginas web de las entidades y en espacios físicos de alguna de sus sedes, de manera tal que los administrados tendrían que entrar de manera constante a revisar amplios listados en los cuales se relacionan números de identificación y consecutivos de comparendo; pero que en ningún momento contienen como lo señala la normatividad, la copia del acto administrativo que pretenden comunicar o la orden de comparendo por fotodetección de manera específica para el tema de interés.

Realizado el análisis del procedimiento y la forma en que se da la notificación de las órdenes de comparendo por fotodetección, al igual que la posición de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en relación con el mismo e identificadas las falencias que se evidencian en el cumplimiento de éste por parte de la administración por medio de las Secretarías de Movilidad y teniendo en cuenta como se ha estudiado que es del mismo que se desprende la posibilidad del interesado no sólo hacerse parte en el procedimiento de derecho administrativo que se inicia en su contra con la expedición de este acto administrativo de trámite, sino también su oportunidad de debatir la falta que se le endilga, se pudo verificar que las debilidades de esta etapa del procedimiento dejan como consecuencia que el propietario del vehículo captado por la cámara, quien es legalmente llamado a través de la expedición de dicho acto de trámite ignore la existencia de un

procedimiento contravencional por infracción de tránsito en su contra y por ende no se presente dentro de los términos legales establecidos para ejercer el derecho a la legítima defensa que le corresponde, viendo ampliamente afectado su derecho constitucional al debido proceso.

La caducidad se instituye como un límite procesal a la capacidad sancionatoria de la administración pública, pues genera la necesidad de que la materialización de la misma se dé en un término expresamente definido, evitando que los particulares implicados se encuentren inmiscuidos en un procedimiento extenso y dilatorio y respaldando así la seguridad jurídica, lo que viene a ser otra forma de garantizar la aplicación de las garantías constitucionales que comportan el debido proceso a las actuaciones del debido proceso sancionatorio, sin embargo, con la autorización otorgada por el legislador a la autoridad de tránsito en el artículo 11 de la Ley 1843 de 2017, este límite se debilita, entregando la posibilidad a éste de reiniciar los procesos contravencionales por fotodetección de manera indefinida so pretexto de corregir yerros en el mismo, retro trayendo términos ya proscritos y exponiendo a los vinculados a un procedimiento sancionatorio carente de fronteras temporales.

Como cualquier otra actuación administrativa en derecho sancionatorio, el procedimiento contravencional por fotodetección se termina con la expedición de la decisión administrativa; para lo que se debe tener presente que la decisión como acto administrativo requiere de una debida fundamentación o motivación, es decir que debe de ser expedida por la autoridad competente, debe ajustarse la conducta reprochada en el supuesto normativo y así mismo ser congruente y proporcional el castigo que de la comprobación de la misma se deriva. Las órdenes de comparendo por fotodetección contienen una imagen tomada por una cámara que cuenta con la tecnología necesaria para captar la imagen de un vehículo y que cuenta con la suficiente capacidad de enfocar la placa que identifica cada automotor, sin embargo, en ningún momento identifica al conductor del mismo, por lo que se tiene que la prueba que sustenta la imposición de la sanción al sujeto pasivo que no es participe dentro del procedimiento contravencional, si bien refleja una falta indiscutible a las normas de tránsito no logra comprobar siquiera sumariamente que el último

propietario inscrito del vehículo es quien lo iba conduciendo para el día y la hora de la ocurrencia de los hechos. De tal forma que la valoración probatoria que compete al inspector de tránsito, es la base de la motivación del acto administrativo de cierre que debe emitir la autoridad administrativa en los procesos contravencionales por fotodetección y es a partir de esas pruebas y su valoración consecuente que se deben esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que el implicado cometió la lesión, pues de lo contrario se estaría dando aplicación a una suerte de responsabilidad objetiva, proscrita dentro del ordenamiento jurídico Colombiano. La carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionatorio recae sobre la autoridad que lo inicia, lo que es congruente con la garantía constitucional a la presunción de inocencia que incorpora la exigencia de que se demuestre la culpabilidad del sujeto sancionado, de lo que puede desprenderse que cuando la autoridad de tránsito sanciona a un ciudadano argumentando que el mismo fue vinculado al procedimiento contravencional por fotodetección por ser el último propietario inscrito del vehículo captado por la cámara en la comisión de una violación a la normatividad de tránsito y no cuenta con otra prueba que la fotografía en cuestión se están vulnerando a todas luces las garantías constitucionales que dan contenido al derecho fundamental al debido proceso, tales como la presunción de inocencia, el derecho de defensa y contradicción y se está aplicando la responsabilidad objetiva; tal y como se planteó, argumentó y demostró a lo largo de la presente monografía.

En pronunciamientos de la Corte Constitucional como el contenido en la Sentencia C 530 del 2003 y C 038 del 2020, esta alta corporación ha sentado su posición en relación con el problema planteado en cuanto al respeto por las garantías constitucionales de presunción de inocencia y derecho de defensa que revisten de contenido el derecho constitucional al debido proceso, respaldando la tesis sostenida en el desarrollo de la presente tesis y ha señalado que si bien se permite la notificación del propietario del vehículo, ésta solo procederá si no fuere viable identificar al conductor del vehículo, en el entendido de que “el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción” (Sentencia C-530 del 2003),

así mismo condicionó el artículo 137 de la Ley 769 del 2002, en el entendido de que “la sanción sólo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor”, lo que respalda el principio de personalidad de la sanción y no tiene otro objetivo que evitar a la aplicación de la responsabilidad objetiva en este tipo de procedimientos y afirma que en derecho administrativo sancionatorio la única vía para establecer la responsabilidad es a través de la realización del juicio de imputabilidad personalísimo, mediante el cual se debe deducir sin lugar a dudas la responsabilidad de una persona natural o jurídica y es solo a ella, a quien por acción u omisión cometió la falta que se le debe endilgar la misma.

Finalmente, se debe tener presente que los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, como las fotodetecciones, tienen plena vigencia en el ordenamiento jurídico Colombiano; su funcionamiento depende del cumplimiento del procedimiento legal definido y su constitucionalidad de que en el momento procesal de la audiencia pública y/o de expedición del acto administrativo de cierre se dé un análisis basto, que asegure que la decisión de sancionar sea tomada a partir de un acervo probatorio suficiente que sea capaz de probar más allá de toda duda razonable la participación del sujeto en la comisión de la falta y no simplemente a partir de su relación entre el objeto con el cual se comete la misma.

REFERENCIAS

- Álvarez, J. M. (2018). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio*. Bogotá: Legis.
- Fuentes, A. C. (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Ley 1383 del 2010, Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones. (16 de marzo de 2010). Diario Oficial del Congreso de la República. Bogotá, Colombia.

Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (18 enero de 2011). Diario Oficial del Congreso de la República. Bogotá, Colombia.

Ley 1843 de 2017, por medio del cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones. (14 de julio de 2017). Diario Oficial del Congreso de la República. Bogotá, Colombia.

Ley 769 de 2002, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. (06 de agosto de 2002). Diario Oficial del Congreso de la República. Bogotá, Colombia.

Resolución 0718 del 22 de marzo de 2018. (22 de marzo de 2018). Ministerio de Transporte y Agencia Nacional de Seguridad Vial. Bogotá, Colombia.

Resolución 3027 por la cual se actualiza la codificación de las infracciones de tránsito de conformidad con lo establecido en la Ley 1383 de 2010, se adopta el manual de infracciones y se dictan otras disposiciones. (26 de julio de 2010). Ministerio de Transporte.

Rodríguez, M. A. (2017). El derecho administrativo sancionador en Colombia. Bogotá: Legis.

Sentencia C- 530 del 2003, M.P Eduardo Montealegre Lynnet. Corte Constitucional

Sentencia C-003 del 18/01/2017, M.P Aquiles Arrieta Gómez. Corte Constitucional

Sentencia C-1161 del 06/09/2000, M.P Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional

Sentencia C-121 del 22/02/2012, M.P Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional

Sentencia C-205 del 11/03/2003, M.P Clara Inés Vargas Hernández. Corte Constitucional

Sentencia C-214 del 28/04/1994, M.P Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional

Sentencia C-591 del 06/11/1996, M.P Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional,

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

Sentencia C-980 del 01/12/2010, M.P Gabriel Mendoza Martelo. Corte Constitucional

Sentencia C-980 del 01/12/2010, M.P Gabriel Mendoza Martelo. Corte Constitucional

Sentencia T-145 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz. Corte Constitucional

Sentencia T-210 del 23/03/2010, M.P Juan Carlos Henao Pérez. Corte Constitucional

Sentencia T-330 del 04/05/2007, M.P Jaime Córdoba Triviño. Corte Constitucional

Sentencia, C- 034 del 29/01/2014, M.P maría victoria calle correa. Corte Constitucional

Taborda, A. M. (2017). *Foto-comparendos: un análisis de su constitucionalidad, legalidad y legitimidad en el derecho colombiano*. Universidad Católica de Colombia, Cundinamarca. Bogotá: Facultad de Derecho.

Torrado, M. L. (2008). Consideraciones de la corte constitucional acerca del principio de culpabilidad en el ámbito sancionador administrativo. *Revista de Derecho, división de ciencias jurídicas de la Universidad del Norte N.29*. Recuperado desde:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972008000100007

Vallejo, V. H. (2016). *El derecho de tránsito como subsistema jurídico*. Cali: Poemia.

Zamudio, C. C. (2017). *El Proceso Contravencional Administrativo de Tránsito ¿Ineficacia Administrativa y/o problemática social?* Bogotá: Universidad Santo Tomás.