

**ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD
DE MEDELLÍN: Análisis de cara al debido proceso**

Ingrid Lorena Blandón Quintero¹

RESUMEN

Con el presente artículo se pretende determinar la forma en la cual la Secretaría de Movilidad de Medellín propicia el ejercicio del derecho fundamental al debido proceso administrativo, en las actuaciones administrativas que se adelantan en esa entidad, en el marco de los procesos contravencionales de tránsito.

Parar abordar el tema, se tiene en cuenta la consagración constitucional, legal y jurisprudencial de este derecho fundamental, delimitando de esta manera el núcleo esencial y el alcance que tiene este derecho en las actuaciones administrativas. Así mismo se analiza el marco legal de la entidad, haciendo énfasis en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y en el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002). Adicionalmente, se abordan algunas decisiones que han proferido los Altos Tribunales Colombianos en acciones de tutela incoadas en contra de esta entidad, como también sentencias

¹ Abogada de la Universidad de Antioquia. Asesora Jurídica Inspección de Policía y de Control Interno Disciplinario de El Retiro Antioquia. E-mail: Ingridlorenabq@gmail.com. El presente artículo se presenta para optar por el Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

de constitucionalidad emitidas por la Corte Constitucional. Para finalizar, se hace un contraste entre las disposiciones legales que regulan el proceso contravencional de tránsito y la forma en que esa Secretaría las aplica, para presentar las falencias en las que incurre y con las cuales se desconoce este derecho fundamental.

Palabras clave: Actuación administrativa, Principio de Contradicción, Debido Proceso, Derecho de Defensa, Publicidad, Proceso Contravencional de Tránsito.

SUMARIO

Introducción. I. DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. II. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROCESO CONTRAVENCIONAL DE TRÁNSITO. III. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE MEDELLÍN EN EL PROCESO CONTRAVENCIONAL DE TRÁNSITO. Conclusión. Referencias Bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 29 el derecho al debido proceso y señala que debe aplicarse a toda clase de actuaciones, bien sea judiciales o administrativas. Es dable resaltar que el constituyente primario extendió este derecho fundamental a las actuaciones administrativas, con la finalidad de limitar el poder de la función

pública, otorgándole de esta manera una doble dimensión, como derecho fundamental y principio fundante del Estado de Derecho.

En este sentido, todas las autoridades públicas del país y sus dependencias, deben propiciar el derecho al debido proceso administrativo en todas sus actuaciones, garantizando además los derechos de defensa y contradicción de los administrados. Es así que la Secretaría de Movilidad de Medellín, como dependencia de la Alcaldía de Medellín, debe acatar la norma constitucional señalada y garantizar a los administrados que todas las actuaciones que allí se adelanten estén permeadas de legalidad, y permitan ejercer otros derechos correlacionados como los de defensa y contradicción.

Ahora bien, las actuaciones adelantadas por esa dependencia no solo encuentran su límite en las normas constitucionales, sino también en los textos legales que indican el procedimiento que debe seguirse para garantizar a los administrados el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Entre estos, se destaca el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Esta Ley especial en materia de tránsito consagra el proceso contravencional para dicho asunto y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que contiene un catálogo de disposiciones generales encaminadas a llenar los vacíos que los procedimientos especiales como el señalado, y que deben observar a fin de evitar la transgresión de derechos y disposiciones superiores.

En consonancia con lo anterior, a través del presente artículo se pretende determinar la forma en la cual la Secretaría de Movilidad propicia el ejercicio de los derechos fundamentales

al debido proceso administrativo, con extensión a los de defensa y contradicción en las actuaciones administrativas que se adelantan en esa entidad, en el marco de los procesos contravencionales de tránsito.

Para resolver el anterior cuestionamiento, se tiene en cuenta la consagración constitucional, legal y jurisprudencial del derecho al debido proceso administrativo. Además se analiza el marco legal de la entidad, con énfasis en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el Código Nacional de Tránsito. Adicionalmente, se abordan algunas decisiones que han proferido los Altos Tribunales Colombianos en acciones de tutela incoadas en contra de esta entidad, como también sentencias de constitucionalidad emitidas por la Corte Constitucional.

Para cumplir el objetivo que persigue este artículo, se partirá de la definición doctrinaria y jurisprudencial acerca del derecho al debido proceso administrativo, abordando el derecho al debido proceso, señalando los derechos y garantías que comprende y concretando en el derecho al debido proceso administrativo.

A continuación, se determinará el marco legal y jurisprudencial del proceso contravencional de tránsito; para, de esta manera, analizar la forma en que la Secretaría de Movilidad de Medellín propicia el ejercicio de este derecho de raigambre constitucional en las actuaciones administrativas adelantadas en el marco de este tipo de procesos. Finalmente, a manera de conclusión, se presentarán algunos apartes que condensen lo esgrimido.

I. DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

El derecho al debido proceso está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política Colombiana, el cual señala que éste debe aplicarse a toda clase de actuaciones, bien sea judiciales o administrativas; es dable resaltar que el constituyente primario extendió este derecho fundamental a las actuaciones administrativas, con la finalidad de limitar el poder de la función pública, otorgándole de esta manera una doble dimensión, como derecho fundamental y principio fundante del Estado de Derecho.

En palabras de Martín Agudelo Ramírez “el debido proceso es el derecho fundamental que tienen todas las personas (naturales y jurídicas) a participar en procedimientos dirigidos por unos sujetos con unas determinadas condiciones y cuyo desarrollo en su forma, en su decisión y en la contradicción de los intervinientes deberá sujetarse a los lineamientos establecidos en las normas jurídicas” (p. 92).

Luego añade, que este derecho fundamental “reclama de procedimientos pluralistas y ampliamente participativos, en los que se asegure la igualdad y un debate que permita la defensa de todos sus participantes” destacando que éstos procedimientos “deberán ser desarrollados de conformidad con las formas preestablecidas en el ordenamiento y estar dirigidos por terceros supraordenados, exclusivos, naturales, imparciales e independientes. Lo anterior se comprende en dos grandes garantías: la legalidad del juez y la legalidad de la audiencia (p. 92).

Finalmente, Agudelo Ramírez, acota que el debido proceso integra varios aspectos, a saber: el derecho fundamental al juez director, exclusivo, natural o competente, independiente e imparcial; el derecho fundamental a la audiencia o a ser oído en un término razonable y en igualdad de condiciones con los demás participantes; el derecho fundamental a la forma previamente establecida en la ley procesal, y finalmente, el derecho fundamental a que el proceso procese exclusivamente pretensión procesal ajustada al derecho sustancial preexistente. (Agudelo, 2005, p. 92)

Aunado a lo anterior, con el debido proceso se garantizan a su vez otros derechos, los cuales ha enlistado la Corte Constitucional en algunas de sus providencias, entre las que se cuenta la Sentencia C-980 de 2010:

- 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.(Corte Constitucional, 2010, Sentencia C-980).

En su consagración como derecho fundamental, como los demás derechos de este talante, el debido proceso cuenta con un núcleo esencial, entendido como “el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares” (Corte Constitucional, 1992, Sentencia T-426).

En este sentido, el núcleo esencial del derecho al debido proceso radica en “hacer valer ante los jueces los derechos e intereses de las personas, mediante la defensa contradictoria, y de obtener en fin, una respuesta fundada en derecho” (Corte Constitucional, 1998, Sentencia T-416). En otras palabras, como lo afirma Luisa Hurtado (2011): “la parte central del debido proceso es el derecho de defensa, es decir, un conjunto de garantías, derechos y facultades suficientes para la protección” (2011, p. 100).

Ahora bien, el derecho al debido proceso administrativo, está consagrado tanto en el artículo 29 de la Carta Política, como en el artículo 209. Adicionalmente, la Ley 1437 de 2011, en el numeral 1 del artículo 3, lo señala como uno de los principios de la función administrativa.

Es por ello que, en la configuración de la actividad administrativa, confluyen varios elementos, que se constituyen como unas garantías previas, para que la actuación llegue a término, y como lo expone Bechara Llanos (2015):

[...] dentro de estos elementos el debido proceso opera, además de pilar fundante de la actuación administrativa y todo su despliegue, como un elemento de garantía previa, que conllevara a que el administrado dentro de la sede gubernativa, sienta que se le brindan los reconocimientos básicos para que su actuar esté conforme a la Constitución y a las leyes (p. 89).

Y es que tal como lo señaló la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1189 de 2005, el ámbito de aplicación del debido proceso se extiende “a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental” (Corte Constitucional, 2005, Sentencia C-1189).

En la aludida providencia el Alto Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los procedimientos administrativos, indicó que “es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso” (Corte Constitucional, 2005, Sentencia C-1189).

Ahora, bien, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en su extensa jurisprudencia, el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

(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 ” (Corte Constitucional, 2010, Sentencia C-980).

En esa misma línea, en la citada providencia, el Alto Tribunal señaló que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, se circunscriben a:

(i) ser oído durante toda la actuación,(ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) gozar de la presunción de inocencia, (vii) ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso ” (Corte Constitucional, 2010, Sentencia C-980).

De esta forma, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de las funciones de las autoridades públicas del país y sus dependencias, quienes deben propiciar el derecho al debido proceso administrativo en todas sus actuaciones, garantizando además los derechos de defensa y contradicción de los administrados. Todo ello, porque “el debido proceso en vía administrativa supone que la Administración, en ejercicio de sus poderes, no puede ni debe adoptar resolución definitiva sin que antes los interesados tengan cabal conocimiento de las actuaciones administrativas, producir prueba y formular sus descargos” (Ruocco, 2013, p.3).

Aunado a lo precedente, el debido proceso se establece como una exigencia clara para las autoridades administrativas a fin de que se obtenga una decisión administrativa, con la observancia de las formas, la competencia y el derecho de contradicción. Para conseguir lo anterior, es menester el acatamiento del procedimiento requerido para la emisión del acto

administrativo final, “permitiendo un equilibrio en las relaciones que se establecen entre la administración y los particulares, en aras de garantizar decisiones de conformidad con el ordenamiento jurídico por parte del sujeto director con funciones administrativas” (Agudelo, 2005, p. 99). Todo ello, porque en el procedimiento, debe propenderse en forma continua para que “el derecho de defensa de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa que ha de emitirse” (Agudelo, 2005, p. 99).

Es por todo lo expuesto que, en materia administrativa, el debido proceso se convierte no solo en un límite a la administración, sino también en un sistema de garantías en pro de la consecución de decisiones justas.

II. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROCESO CONTRAVENCIONAL DE TRÁNSITO.

El derecho al debido proceso administrativo debe garantizarse por todas las autoridades públicas del país y sus dependencias. Es así que la Secretaría de Movilidad, como dependencia de la Alcaldía de Medellín, debe propiciar que todas las actuaciones que allí se adelanten estén permeadas de legalidad, y permitan ejercer otros derechos correlacionados como los de defensa y contradicción.

Es así que las actuaciones adelantadas por la señalada dependencia no solo encuentran su límite en las normas constitucionales, sino también en los textos legales que indican el procedimiento que debe seguirse para garantizar a los administrados el goce efectivo de sus

derechos fundamentales. Entre estos, se destacan el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

No obstante lo consagrado en el Código Nacional de Tránsito y las normas que la reforman y reglamentan, deben observarse además las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011, codificación que contiene un catálogo de disposiciones generales encaminadas a llenar los vacíos que los procedimientos sancionatorios, como el contravencional de tránsito, no consagran y que deben aplicar a fin de evitar la transgresión de derechos y disposiciones superiores.

La citada Ley 769 de 2002, enlista en su artículo 2 algunas definiciones en materia de tránsito, entre las que se incluye que infracción es la “[...] transgresión o violación de una norma de tránsito” (Ley 769); así mismo se tiene que comparendo es una “[...] orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción”.

En este orden, es válido resaltar que el comparendo:

no es un medio de prueba, por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos ya que como lo dice la misma definición, es sencillamente una orden formal de citación al presunto contraventor y es en la audiencia pública realizada ante la autoridad de tránsito competente, que se decretan y se practican las pruebas que sean conducentes para determinar la verdad de los hechos (Consejo de Estado, 1997)

En el año 2010, se promulgó la Ley 1383, por medio de la cual el Congreso de la República, reformó entre otros el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, que consagra el procedimiento que se debe seguir ante la comisión de una infracción:

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 cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

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 769).

La modificación de la aludida Ley, consistió en autorizar a las entidades de tránsito para incluir medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, individualizar el vehículo, como también la fecha, hora y el lugar donde se cometió el hecho, mecanismos que se conocen en la actualidad como “fotodetección” o “fotomulta”.

Ahora, es del caso indicar que la tecnología de fotodetección” o “fotomulta”.de infracciones de tránsito consisten en:

un sistema de vigilancia con cámaras de vídeo, ubicadas en diferentes vías de la ciudad, que permite vigilar el tránsito en tiempo real, con un énfasis especial en la identificación de infracciones de tránsito y accidentes. Las cámaras de vídeo transmiten las imágenes hasta el centro de control de tránsito de la entidad, donde son analizadas por un software especializado, que detecta las infracciones y captura la placa del vehículo para registrar el comparendo correspondiente; o por los funcionarios encargados, quienes realizan la misma labor de forma manual (Restrepo & Hernández, 2011, p. 48)

En la norma transcrita, se indica además la forma en que se debe realizar la notificación al propietario del vehículo a fin de que éste, pueda ejercer sus derechos de defensa y contradicción. Tal apartado fue demandado ante la Corte Constitucional, la cual mediante sentencia C-980 de 2010, señaló:

Sobre la base de admitir que la notificación por correo es constitucionalmente admisible, la jurisprudencia constitucional ha hecho algunas precisiones en torno a su alcance y efectividad, destacando al respecto que la misma se entiende surtida solo cuando el acto administrativo objeto de comunicación ha sido efectivamente recibido por el destinatario, y no antes. En ese sentido, la eficacia y validez de esta forma de notificación depende de que el administrado haya conocido materialmente el acto que se le pretende comunicar, teniendo oportunidad cierta para controvertirlo e impugnarlo. La notificación por correo, entendida, de manera general, como la diligencia de envío de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, sólo a partir del recibo de la comunicación que la contiene.

En virtud de esa interpretación, la sola remisión del correo no da por surtida la notificación de la decisión que se pretende comunicar, por cuanto lo que en realidad persigue el principio de publicidad, es que los actos jurídicos que exteriorizan la función pública administrativa, sean materialmente conocidos por los ciudadanos, sin restricción alguna, premisa que no se cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo.

[...]

En suma, la notificación por correo, en el ámbito concreto de la administración pública, desarrolla una de las facetas del principio de publicidad como garantía mínima del debido proceso administrativo, lo cual no deja duda sobre su idoneidad para dar a conocer a los interesados las decisiones que adopten las autoridades administrativas, entendiendo que la misma se surte a partir del momento en que el destinatario recibe el acto que se le pretende comunicar (Corte Constitucional, 2010, Sentencia C-980).

Concomitante con lo señalado por el Tribunal Constitucional, el artículo 137 de la Ley 769 de 2002, consagra que “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”, de esta forma y como lo indicó la Corte Suprema de Justicia “para agotar la notificación a la que se refiere el artículo 137 de la Ley 1383 de 2013, la simple publicación en la página de la entidad o en las carteleras de la misma no resultan suficientes para enterar al infractor respecto de la actuación contraria y más aún para garantizar el ejercicio del derecho de defensa” (Corte Suprema de Justicia, 2014, Sentencia STP13706).

Es así, como el proceso contravencional por infracción a las normas de tránsito, establecido en los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito, se circunscribe como un proceso verbal especial y abreviado, destacando que tal consagración y su ejecución debe estar armonizada con el derecho al debido proceso. En el siguiente apartado, se describen de forma detallada las etapas del procedimiento señalado y se examinarán algunas decisiones de las Altas Cortes, relacionadas con este principio fundamental y la Secretaría de Movilidad de Medellín.

III. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE MEDELLÍN EN EL PROCESO CONTRAVENCIONAL DE TRÁNSITO.

De acuerdo a lo establecido en el Código Nacional de Tránsito, la competencia para adelantar los procesos contravencionales en materia de tránsito en la ciudad de Medellín, está en cabeza del Alcalde y el organismo de tránsito local, esto es, la Secretaría de Movilidad, entidad que tiene la facultad de darle impulso al proceso sancionatorio de tránsito y decidir si impone sanción o no al presunto infractor (Art. 3, Ley 769).

Conforme las etapas consagradas en los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito, el proceso contravencional inician cuando se detecta la infracción a las normas de tránsito, la cual puede ser directamente a través de una autoridad de tránsito o a través de medios técnicos o tecnológicos.

En el primero de los casos, la autoridad de tránsito ordena detener la marcha del vehículo y extiende al conductor la orden de comparendo, en la que se ordena al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes y finalmente, se le entrega al infractor una copia de la orden de comparendo (Art 135, inc. 2, Ley 769).

En el segundo, los registros obtenidos usando medios técnicos o tecnológicos son usados como pruebas para demostrar la comisión de una infracción, las cuales son evaluadas para luego

definir si lo detectado constituye o no, una infracción a las normas de tránsito y en consecuencia, si hay lugar a imponerle un comparendo.

Ahora bien, partiendo de la forma en la que se detectó la infracción, se debe realizar la notificación, que será de forma personal si se realiza en el sitio donde se detectó la posible infracción, y a través de correo certificado si fue detectada usando medios técnicos o tecnológicos.

En este último caso y tal como lo prevé el artículo 137 de la Ley 769 de 2002, “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”.

Y a continuación añade: “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”.

De otro lado, cuando no se logre la notificación personal, se debe continuar con los demás medios de notificación, consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tales como aviso, publicación y conducta concluyente.

De antaño, la Corte Constitucional ha definido la notificación como: “el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública” (Corte Constitucional, 1994, Sentencia T-419).

Es así que la notificación “tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído”, adicionalmente, “las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria”. Y es que “es sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria” (Corte Constitucional, 1994, Sentencia T-419).

En esta misma línea la señalada Corporación, arguyó en la Sentencia T-210 de 2010 que: “la adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo”. De esta manera:

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. (Corte Constitucional, 2010, T-210).

Por lo anterior, señala la Corte Constitucional, si la Administración no adelanta la notificación con el lleno de requisitos establecidos en la Ley, “se entenderá que esta no se surtió y la decisión no producirá efectos legales” y luego agrega, “esto es así, porque en aquellos eventos en los que una entidad pública notifica indebidamente una decisión, le impide al interesado ejercer su derecho de defensa y vulnera su derecho fundamental al debido proceso” (Corte Constitucional, 2011, T-558)..

Conforme lo establecido por el Código Nacional de Tránsito, en el proceso contravencional de tránsito se realiza una audiencia pública, en la que se decide, con la evaluación y análisis de las pruebas, si se sanciona o se absuelve al presunto infractor.

Finalmente, se expide un acto administrativo, contentivo de la decisión de imponer sanción o absolver al presunto, el cual se notifica por estrados, esto es, queda notificado en audiencia, una vez proferido. Con este acto administrativo pone fin al proceso contravencional.

Delimitada entonces la forma en la que se detectan las infracciones y su correspondiente notificación, en el presente escrito se analizarán específicamente las actuaciones adelantadas por la Secretaría de Movilidad de Medellín, en los procesos contravencionales de tránsito iniciados con pruebas obtenidas mediante medios técnicos o tecnológicos.

La Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, en sede de Control de constitucionalidad y de tutela, han conocido asuntos en los que se debate el derecho fundamental al debido proceso administrativo, presuntamente conculcado por la Secretaría de Movilidad de Medellín.

La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia STP13706-2014, esgrimió que la aludida autoridad de Tránsito:

[...] no cumplió con su deber de notificar, en los términos previstos por la ley, a JUAN EMIRO LÓPEZ BUELVAS de la infracción que fue detectada por medios tecnológicos, con lo que generó una grave afectación a los derechos de defensa y debido proceso que le asisten a aquél, ya que de manera clara se le impidió a éste controvertir la sanción impuesta (Corte Suprema de Justicia, 2014, Sentencia STP13706).

La Corte llegó a tal conclusión luego de señalar que no se cumplió el procedimiento establecido en el artículo 137 del Código Nacional de Tránsito, en tanto, según lo informó la Secretaría de Movilidad, los comparendos fueron enviados a la última dirección registrada en el RUNT, los cuales fueron devueltos, razón por la cual, la citada entidad, publicó la citación para notificación personal en la página web de la entidad y en la cartelera, y ante la no comparecencia, realizó la notificación por aviso, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 agotando, a su juicio, de esta forma la notificación.

Y en el mismo sentido, añadió que:

[...] tal actuar no resulta idóneo para agotar la notificación a la que se refiere el artículo 137 de la Ley 1383 de 2013 [sic], pues la simple publicación en la página de la entidad o en las carteleras de la misma no resultan suficientes para enterar al infractor respecto

de la actuación contraria y más aún para garantizar el ejercicio del derecho de defensa (Corte Suprema de Justicia, 2014, Sentencia STP13706).

Finalmente, el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, señaló que no se encontró justificada la razón por la cual no se notificó al actor de la infracción cometida dado que al haber sido devuelta la primera comunicación, su deber era su insistir en la notificación, dado que la entrega del documento no se efectuó porque estaba “cerrado” y no porque la dirección no existía o no allí no conocían al destinatario; por ello y dado que la Secretaría de Movilidad, contaba con los datos necesarios para informar tal acto al accionante y aun así, no lo hizo (Corte Suprema de Justicia, 2014, Sentencia STP13706).

Así mismo, el Alto Tribunal en la Sentencia STP649-2017, consideró que se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante, y en este sentido dijo: “frente al conjunto de procedimientos surtidos en el transcurso de las actuaciones administrativas adelantadas por la demandante, la accionada no cumplió a cabalidad con el debido proceso en los términos de la Ley 769 de 2002”; y luego agregó:

[...] es claro que la accionada, al no agotar la totalidad de los mecanismos que tenía a su alcance para poner en conocimiento de la demandante la imposición de los comparendos en cita, incumplió con su deber de notificación, y por ende, generó una grave afectación a los derechos de defensa y debido proceso que le asisten a esta persona, pues, de manera clara y evidente se le impidió atender el llamado de la autoridad administrativa y controvertir la sanción que le fue impuesta. (Corte Suprema de Justicia, 2017, Sentencia STP649).

En otra oportunidad, la Corte Suprema de Justicia, en una acción de tutela de similar tesitura, señaló que el trámite administrativo desplegado por la autoridad accionada, no fue idóneo, como quiera que, no cumplió con el debido proceso que consagra la ley 769 de 2002,

en tanto no existió prueba i) del envío del comparendo al accionante por correo, ii) que el comparendo se haya enviado con la prueba de la infracción y, iii) que se haya elaborado y publicado el aviso en aplicación del artículo 162 del Código Nacional de Tránsito. Concluyendo con lo anterior el Alto Tribunal que “la entidad accionada no realizó todas las actuaciones tendientes a la notificación del comparendo al tutelante y por tanto no se cumplió con el requisito para la notificación, por ende se le afectó el derecho de defensa y contradicción del accionante, pues no se le dio la oportunidad de conocer la infracción en que presuntamente incurrió, ni de defenderse en el trámite que se le adelantaría” .(Corte Suprema de Justicia, 2017, Sentencia STL20637).

En suma y como lo afirma Vélez (2005) "en muchas oportunidades la Secretaría de Movilidad de Medellín no remite la orden de comparendo electrónico a la dirección del último propietario registrado en el RUNT o en la secretaría de transportes y tránsito donde está matriculado el rodante, bien sea porque la dirección está incompleta o errada o porque no está actualizada” (p. 15)

En el mismo sentido, Sanabria y Bohórquez (2015), indican que los errores más comunes para procurar la notificación del comparendo, consisten en error en la dirección de notificación, bien sea porque el propietario del vehículo registra una ciudad específica y se remite a otra ciudad distinta o porque el comparendo no se remite a la dirección que registra el propietario en el RUNT, o no ha sido actualizada por parte del propietario. Así mismo, el error ocurre en el propietario, cuando las bases de datos de propietarios están desactualizadas y el comparendo se remite a personas que años atrás dejaron de ser propietarios del vehículo.

De igual firma, el error se da en la dirección, cuando no está completa pues se remite a la dirección registrada, pero no indica interior, apartamento o casa. Así mismo, el error en la notificación se produce, cuando en la constancia de notificación se encuentra la novedad de que la dirección no existe pese a haber sido notificado antes en la misma dirección. Por último, se generan inconvenientes en la notificación cuando las bases de datos están desactualizadas, lo que impide que la notificación se remita al última dirección que registra el propietario del vehículo (p. 16).

De otro lado, es dable resaltar que en octubre de 2016, la Secretaria de Movilidad de Medellín, suspendió la aplicación de fotomultas por vencimiento de SOAT y revisión técnico mecánica, toda vez que para ese fecha se habían emitido cientos de miles de comparendos por esa infracción, incluso los ciudadanos infractores, recibieron uno o varios comparendos al día por la misma causa (Alcaldía de Medellín, 2016).

Adicionalmente, el Primer Mandatario de la ciudad de Medellín, señaló que pasados tres meses de la suspensión, se reanudaría la medida y en ese sentido se expediría un comparendo cada nueve días, en caso de que se continúe cometiendo la infracción.

La Corte Constitucional en un reciente pronunciamiento, resolvió el siguiente problema jurídico:

“¿Desconoce el artículo 29 de la Constitución, el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, al establecer una responsabilidad solidaria entre el propietario del

vehículo y el conductor, por las contravenciones de tránsito detectadas por el sistema de ayudas tecnológicas, sin exigir que en el proceso contravencional se establezca que el propietario del vehículo participó en la comisión de la infracción y que la realizó de manera culpable? (Corte Constitucional, 2020, Sentencia C-038).

Es así que después de revisar su Constitucionalidad, el Alto Tribunal Constitucional, declaró inexecutable el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, el cual va en contravía del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 Superior.

Lo anterior, al determinar que la norma declarada presenta ambigüedades en su redacción y en consecuencia, genera incertidumbre en cuanto al respeto de garantías constitucionales ineludibles en el ejercicio del poder punitivo del Estado.

Además, porque hace directamente responsable al propietario del vehículo, por el solo hecho de ser el titular del mismo, mas no personal; en ese orden, también vulnera la presunción de inocencia y el principio de responsabilidad personal.

En síntesis, la Secretaría de Movilidad de Medellín, conculca el derecho al debido proceso administrativo, al no insistir en la notificación personal del presunto infractor; al darla por realizada al publicar una citación en la página web y en la cartelera; al utilizar la notificación por aviso sin haber agotado todos los medios posibles para procurar la notificación personal; al expedir más de los comparendos permitidos por el vencimiento del SOAT o la ausencia de revisión técnico mecánica.

CONCLUSIÓN

El derecho al debido proceso administrativo está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política Colombiana, y se constituye como una garantía fundamental que tiene por objeto limitar el poder del Estado y evitar que con sus actuaciones se cometan abusos o se impongan cargas que el ciudadano no está obligado a soportar.

El proceso contravencional por infracción a las normas de tránsito, es un proceso verbal especial y abreviado, está establecido en los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito. Como procedimiento ante una autoridad administrativa, regulada en la Ley, no es ajeno a este derecho fundamental. Por tal razón, la notificación de infracciones de tránsito captadas a través de medios técnicos o tecnológicos, debe realizarse con el lleno de los requisitos consagrados en la legislación adjetiva, los cuales van en procura de otras garantías ius fundamentales como el de defensa y contradicción.

Y es que la notificación es la actuación mediante la cual se entera a un ciudadano de una información específica relacionada con una decisión administrativa que puede acarrearle consecuencias jurídicas. El fin de la notificación es satisfacer el principio de publicidad y el de contradicción, toda vez que desde el momento en que esta se produce, inicia el término para la ejecutoria del acto administrativo, como también para la interposición de los correspondientes recursos en sede administrativa, si es que proceden.

La Secretaría de Movilidad de Medellín, entidad en la que radica la competencia para adelantar los procesos contravencionales en materia de tránsito y en consecuencia, impulsar el

proceso sancionatorio de tránsito y decidir si impone sanción o no al presunto infractor, ha vulnerado el derecho al debido proceso administrativo en diferentes oportunidades, cuando, contando con los medios para insistir en la notificación personal, no la agota, y en su lugar, procede a la notificación por aviso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Medellín. (2016, 4 de octubre). Se suspende aplicación de fotomultas por

vencimiento de SOAT y revisión técnico mecánica. *Alcaldía de Medellín*.

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://53742e38a9753bc922c6092d09bf26c8>

Agudelo, M. (2005). El debido proceso. *Opinión Jurídica*, 4(7), 89-105.

<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>

Bechara, A. (2015). El debido proceso: una construcción principialista en la justicia

administrativa. *Justicia*, 28, 88-104. <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n28/n28a06.pdf>

Congreso de la República de Colombia (06 de agosto de 2002). Ley 769. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Diario Oficial N° 44.932.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html

Congreso de la República de Colombia (16 de marzo de 2010). Ley 1383. Reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito. Diario Oficial N° 47.653.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1383_2010.html

Congreso de la República de Colombia (18 de enero de 2011). Ley 1437. Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial N°

47.956. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia (14 de julio de 2017). Ley 1843. Regula la instalación

y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios

tecnológicos para la detección de infracciones. Diario Oficial N° 50.294.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1843_2017.html

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (17 de septiembre de 1997). (Consejero

Ponente: Cesar Hoyos Salazar)

Corte Constitucional. (24 de junio de 1992) Sentencia T-426/92. (MP Eduardo Cifuentes

Muñoz). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm>

Corte Constitucional. (23 de septiembre de 1994) Sentencia T-419/94. (MP Eduardo Cifuentes

Muñoz). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-419-94.htm>

Corte Constitucional. (12 de agosto de 1998) Sentencia T-416/98. (MP Alejandro Martínez

Caballero). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-416-98.htm>

Corte Constitucional. (3 de septiembre de 1998) Sentencia T-473/98. (MP Vladimiro Naranjo

Mesa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-473-98.htm>

Corte Constitucional. (22 de noviembre de 2005) Sentencia C-1189/05. (MP Humberto

Antonio Sierra Porto). [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1189-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1189-05.htm)

[05.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1189-05.htm)

Corte Constitucional. (23 de marzo de 2010) Sentencia T-210/10. (MP Juan Carlos Henao

Pérez). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-210-10.htm>

Corte Constitucional. (1 de diciembre de 2010) Sentencia C-980/10. (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-980-10.htm>

Corte Constitucional. (12 de julio de 2011) Sentencia T-558/11. (MP María Victoria Calle Correa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-558-11.htm>

Corte Constitucional. (29 de enero de 2014) Sentencia C-034/14. (MP María Victoria Calle Correa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-034-14.htm>

Corte Constitucional. (10 de febrero de 2016) Sentencia T-051/16. (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-051-16.htm>

Corte Constitucional. (6 de febrero de 2020) Sentencia C-038/20. (MP Alejandro Linares Cantillo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/C-038-20.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (30 de septiembre de 2014) Sentencia STP13706-2014. (MP Patricia Salazar Cuéllar)

<http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (24 de enero de 2017) Sentencia STP649-2017. (MP José Francisco Acuña Vizcaya)

<http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (7 de noviembre de 2017) Sentencia STL20637-2017. (MP Gerardo Botero Zuluaga)

<http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co:8080/WebRelatoria/csj/index.xhtml>

- Hurtado, L. (2011). Análisis del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso. Memorando de derecho, 13(21), 93-108.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3730989>
- Restrepo, F., Hernández, D. (2011). Tecnologías de la información y las comunicaciones aplicadas a la solución de problemas de tránsito de una ciudad. [tesis de grado, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional Universidad EAFIT.
<https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/2785>
- Ruocco, G. (2013). El principio del “debido proceso” en vía administrativa. En Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, 13 (13), janeiro/junho. Curitiba, Brasil.
- Sanabria, N., Bohórquez, S. (2015). Estudio jurídico sobre el debido proceso en materia contravencional de tránsito y transporte a nivel nacional, con fundamento en la Ley 769 de 2002.. [tesis de especialización, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional USTA. <https://hdl.handle.net/11634/2014>
- SIMIT. (2018). Proceso Sancionatorio de Tránsito y Transporte - SIMIT y FCM. (Tercera edición). Bogotá.
- Vélez, I. (2014). Aplicación de las garantías constitucionales y legales en el proceso contravencional de tránsito por comparendos electrónicos en la ciudad de Medellín. [tesis de grado, Universidad Autónoma Latinoamericana]. Repositorio Institucional UNAULA. <http://repository.unaula.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/696>