



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ
SALA PENAL
Magistrado Ponente:
Alberto Poveda Perdomo
Aprobado Acta N° 081
TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA

Bogotá, D.C., martes, ocho (8) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

Radicación	11001310400320170005501
Procedente	Juzgado 3 Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá
Accionante	Lina Fernanda Castañeda Romero
Accionado	Secretaría de Movilidad de Cundinamarca.
Derecho	Debido proceso
Decisión	Ampara derechos fundamentales

I. ASUNTO:

1. Resolver la impugnación presentada por la accionante Lina Fernanda Castañeda Romero contra el fallo proferido el 8 de junio de 2017 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Conocimiento de esta ciudad, que negó el amparo de los derechos constitucionales.

II. FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN:

2. Dijo la accionante que fue notificada en su domicilio de la Resolución 142, de 31 de julio de 2015, expedida por la Jefe de Procesos Administrativos de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, por medio de la cual libró mandamiento de pago en su contra por la suma de \$322.170,00 con fundamento en la orden de comparendo N° 25260001000008920928, de 3 de febrero de 2015, sede operativa Rosal.

3. Expresó que en el SIMIT pudo corroborar que el comparendo era una fotomulta; sin embargo, nunca fue notificada de la misma, transcurriendo más de 2 años sin tener noticia de dicha sanción, por lo que solicitó a la Secretaría de Movilidad información sobre el proceso de notificación, obteniendo una respuesta general, sin soporte alguno.

4. Solicitó la nulidad del comparendo y de la Resolución 142, de 31 de julio de 2015, por violación a los derechos al debido proceso y defensa, así como la eliminación o descargue del comparendo.

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

5. El 8 de junio de 2017 el Juzgado 3 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, negó el amparo solicitado al estimar que lo pretendido debe ser dirimido por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

6. Acotó que no demostró la existencia de un perjuicio irremediable que haga procedente el estudio de su pretensión, máxime cuando la accionada demostró que el proceso contravencional se surtió de acuerdo con la normatividad vigente, por lo que aportó copia de la notificación de la fotomulta.

IV. IMPUGNACION DE LA ACCIONANTE:

7. Dentro del término legal solicitó revocar el fallo porque el *a quo* no atendió sus pretensiones. Resaltó que no tuvo conocimiento del trámite administrativo mediante el cual le impuso una sanción, de manera que no pudo ejercer el derecho de defensa y debatir en audiencia pública la presunta infracción.

8. Sobre la notificación de la fotomulta explicó que el reporte de entrega lo suscribe Luis Vergara, persona que no conoce. Agregó que lo importante es que la notificación no hizo dentro del término legal previsto en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, porque la infracción fue cometida el 3 de febrero de 2015, siendo remitida por correo el 11 de febrero y presuntamente entregada el 13 del mismo mes y año, es decir, cuando ya habían vencido los tres días hábiles que tenía la administración para notificarla.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

9. Competencia: De conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591/91, es competente la Colegiatura para conocer la impugnación presentada contra la sentencia proferida por el Juzgado 3 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá.

10. Problema jurídico: Debe determinar la Sala si en el presente asunto se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante con motivo de la imposición de una fotomulta por exceso de velocidad.

11. Marco legal del procedimiento administrativo que debe adelantarse ante la comisión de infracciones de tránsito captadas a través de medios tecnológicos. La Corte Constitucional en sentencia T-051/16 hizo las siguientes precisiones, respecto del procedimiento de fotomultas:

1. A través de medios técnicos y tecnológicos es admisible registrar una infracción de tránsito, individualizando el vehículo, la fecha, el lugar y la hora, lo cual, constituye prueba suficiente para imponer un comparendo, así como la respectiva multa, de ser ello procedente (Artículo 129).

2. Dentro de los tres días hábiles siguientes se debe notificar al último propietario registrado del vehículo o, de ser posible, al conductor que incurrió en la infracción (Artículo 135, Inciso 5).

3. La notificación debe realizarse por correo certificado, de no ser posible se deben agotar todos los medios de notificación regulados en la legislación vigente (Artículo 135, inciso 5 y Sentencia C-980 de 2010).

4. A la notificación se debe adjuntar el comparendo y los soportes del mismo (Artículo 135, inciso 5 y Ley 1437 de 2011, Artículo 72).

5. Una vez recibida la notificación hay tres opciones:

a. Realizar el pago (Artículo 136, Numerales 1, 2 y 3).

b. Comparecer dentro de los 11 días hábiles siguientes a la notificación de la infracción y manifestar inconformidad frente a la misma, evento en el cual debe realizar audiencia pública (Artículo 136, inciso 2 y 4 y Artículo 137).

c. No comparecer dentro de los 11 días hábiles siguientes a la notificación de la infracción. En este evento, si la persona no comparece dentro de los 30 días hábiles siguientes a la infracción debe proceder a realizar audiencia Artículo 136, inciso 3 y Artículo 137).

6. En la audiencia puede comparecer por sí mismo el presunto infractor o por medio de apoderado, quien debe ser abogado en ejercicio (Artículo 138).

7. En audiencia realizarán descargos y decretarán las pruebas solicitadas y las que requieran de oficio, de ser posible practicarán y sancionará o absolverá al presunto contraventor (Artículo 136, inciso 4).

8. Contra los autos proferidos en audiencia procede el recurso de reposición, el cual podrá ser presentado y sustentado en la misma audiencia y el recurso de apelación, el cual únicamente procede contra la resolución, con la que ponga fin a la primera instancia (Artículo 142).

La naturaleza jurídica de la resolución mencionada corresponde a la de un acto administrativo particular^[1] por medio del cual crea una situación jurídica. Por ende, cuando el perjudicado no esté conforme con la sanción impuesta, el mecanismo judicial procedente será el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho^[2], el cual permite resarcir el daño causado injustificadamente a un derecho subjetivo^[3].

12. Notificación de las fotomultas. El artículo 135 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, señala la obligación que tiene la autoridad administrativa de notificar por correo la infracción de tránsito y allegar sus soportes al propietario del vehículo, con el

propósito de comunicarle a los administrados interesados de la actuación y brindarle la oportunidad material de ejercer sus derechos de defensa, contradicción e impugnación en caso que les atribuyan algún tipo de responsabilidad en los hechos, porque las fotomultas no generan automáticamente la sanción, en atención a que la obligación del pago de la multa nace cuando está demostrada la responsabilidad de una persona, es decir, cuando pruebe que ella fue quien cometió la infracción, o cuando éste lo admita expresa o implícitamente[4].

13. Asimismo, el precepto ordena que la notificación de los comparendos se realiza por correo, en desarrollo del principio de publicidad y como garantía del debido proceso administrativo, razón por la que las entidades administrativas autorizadas para imponer comparendos deben remitir al propietario del vehículo infractor el comparendo para que este pueda controvertir la infracción.

14. De igual manera, la Corte Constitucional en sentencia C-980/10 afirmó:

Es cierto que la imposición de comparendos a través de medios técnicos o tecnológicos, en los términos previstos en el aparte acusado, coadyuva en la labor de detectar las infracciones a las normas de tránsito, sustituyendo en la mayoría de casos la acción directa y presencial de las autoridades. Ello justifica que, en esos eventos, ante la falta de identificación del infractor, sea al propietario del vehículo a quien se notifique la orden de comparendo, pues, en su condición de tal, es en principio el directamente responsable de las obligaciones que se deriven del mal uso que pueda dársele al automotor. No obstante, tal hecho no justifica que le imponga a éste la obligación de pagar la multa, sin brindarle previamente la oportunidad de comparecer al proceso administrativo y de ejercer su derecho a la defensa.

Precisamente, es la imputación de una determinada conducta jurídicamente reprochable, la que activa en favor del destinatario de la misma, el pleno ejercicio de sus derechos al debido proceso y a la defensa, sin que la situación del propietario del vehículo envuelto en una infracción de tránsito, pueda constituir la excepción.

15. En la Sentencia T-051/16, la Corte Constitucional destacó que la finalidad de la notificación del comparendo consiste en poner en conocimiento del propietario del vehículo la infracción y hacer un llamado para que ejerza su derecho de defensa, contradicción e impugnación. Lo anterior debido a que es la persona que figura en los registros de tránsito como propietaria del automotor, sobre quien en principio recae la responsabilidad por la utilización inadecuada de su vehículo^[5], esto es, con infracción de las normas.

16. El precedente citado expuso que el medio de notificación primordial al que deben recurrir las autoridades de tránsito es el envío de la infracción y sus soportes a través de correo, pero de no ser posible surtirla por este conducto, deberán agotar todas las opciones de notificación, reguladas en el ordenamiento jurídico, para hacer conocer el comparendo respectivo a quienes estén vinculados en el proceso contravencional.

17. Y respecto a la notificación por medio de correo, en Sentencia C-980/10, precisó el Tribunal Corte Constitucional:

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 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 cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo.

18. De esta manera y teniendo en cuenta que deben agotarse todos los medios dispuestos por el ordenamiento jurídico vigente para notificar a quien resulte involucrado en un proceso contravencional como consecuencia de una “fotomulta”, y partiendo del hecho de que las autoridades de tránsito ejercen una función pública, regulada de manera genérica por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, resulta imperativo agotar todos los medios de notificación dispuestos en éste.

19. Por su parte, la Ley 1843 del 14 de julio de 2017, reguló el proceso de notificación de las infracciones detectadas por sistemas automáticos:

Artículo 8°. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que describe a continuación:

El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público.

En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo.

Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

20. Del articulado en mención se extrae sin dificultad alguna que la ley regule aspectos fundamentales para la notificación de los comparendos por medios electrónicos, entre ellos: (i) el término de tres (3) días que tiene la autoridad de tránsito para notificar la infracción detectada por medios electrónicos, plazo que deberá contarse a partir de la validación del

comparendo; (ii) la notificación se hará por correo certificado a la dirección que registre el propietario del vehículo en el RUNT; (iii) la notificación deberá ir acompañada de la orden de comparendo y sus soportes, con la advertencia de que el infractor cuenta con once (11) días hábiles, contados a partir de la entrega de la notificación en su residencia, para que comparezca a la autoridad de tránsito.

21. Caso concreto. Un primer aspecto de inconformidad de la accionante tiene que ver con el proceso de notificación que surtió la autoridad de tránsito en su caso particular. Señala que nunca tuvo conocimiento del comparendo N° 25260001000008920928, de 3 de febrero de 2015, que fue impuesto por medios tecnológicos al superar el límite de velocidad en el kilómetro 126 en la vía que de Bogotá conduce a Honda, jurisdicción del Rosal, Cundinamarca.

22. En el escrito de impugnación destacó que no es cierto que la Secretaría de Movilidad de Cundinamarca haya notificado la infracción en su domicilio y que, de haberlo hecho, desconoce quién es la persona que recibió el documento, sumado a que la entidad de tránsito superó el término previsto en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, al ser notificada por fuera de los tres (3) días hábiles que contempla la norma.

23. De la respuesta de la Secretaría de Movilidad encuentra la Sala que a Lina Fernanda Castañeda Romero, el 3 de febrero de 2015, le fue impuesta orden de comparendo por conducir a velocidad superior a la permitida en el tramo Bogotá-Honda, Kilómetro 126, cuando estaba bajo su control el vehículo de placas BTF678.

24. El 4 de febrero de 2015 el Jefe Operativo del Rosal, de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, expidió la comunicación junto con el comparendo y la foto multa con destino a Lina Fernanda Castañeda Romero, residente en la calle 105 Nro. 69-76 de Bogotá[6].

25. La comunicación se remitió el 11 de febrero de 2015 por Correo 472 y fue entregada el 13 del mismo mes y año en la calle 105 N° 69-76 de Bogotá, con firma de recibido de Luis Vergara, como da cuenta la certificación de servicios postales del Correo 472, en la que se evidencia la guía 3155835 con la firma respectiva[7].

26. De la dirección que registra la actora se tiene que es la misma que anunció en la acción de tutela y a la que la autoridad de tránsito remitió la notificación no solo de la infracción sino del mandamiento de pago. Nótese que en respuesta a requerimiento del despacho, manifestó en correo electrónico del 25 de julio de 2017 que su domicilio es en la Calle 105 Nro. 69-76, barrio la Floresta, que identificó como una casa en una cuadra cerrada sin portería[8].

27. De lo anterior refulge evidente que la notificación se surtió en el domicilio de la demandante, no siendo de recibido que desconoce a la persona que recibió el documento, porque su inmueble no se encuentra en unidad de conjunto cerrado, ni tiene portería como ella misma lo certificó, como para crear la duda de que la comunicación no llegó a su poder.

28. Ahora bien, de las pruebas arrimadas por la accionada es claro que al día siguiente de la infracción la entidad de tránsito expidió la notificación pertinente, la que si bien fue remitida al sexto día hábil, en modo alguno hace irregular la notificación, pues la misma se surtió en la residencia de la accionante y cumpliendo los parámetros que exige la ley, esto es, fue remitida la comunicación expedida en término junto con la fotomulta y el parte, teniendo la oportunidad de controvertir la infracción atribuida.

29. No puede desconocerse que la Ley 1843 de 2017 reguló el asunto y dio un margen para el envío de la comunicación al infractor, destacando que los tres días hábiles para notificar deberán contabilizarse una vez se realice la validación del comparendo por parte de la autoridad de tránsito, de manera que no haber remitido en los tres días el oficio a la accionante en modo alguno vulnera su derecho al debido proceso.

30. Destáquese que en el presente asunto Castañeda Romero contaba con el término de once (11) días para: a.) Realizar el pago; b.) manifestar su inconformidad frente al comparendo; o, c). abstenerse de comparecer.

31. Dicho plazo fue contabilizado a partir del momento en que se entregó la notificación en su residencia, que en este caso, sin duda, comenzó a partir del 13 de febrero de 2017 y, por lo tanto, feneció el 2 de marzo de 2017. Así las cosas, el 4 de marzo de 2017, la autoridad de tránsito abrió la audiencia pública que suspendió hasta el 13 de abril de 2015, cuando Castañeda Romero fue declarada contraventora, sin que desplegara ninguna actuación para comparecer.

32. Igualmente, el 31 de julio de 2015, la autoridad competente libró mandamiento de pago contra Castañeda Romero, siendo notificada en su domicilio el 7 de marzo de 2017.

33. Explica la Jefe de Procesos Administrativos de la Dirección de Servicios de Movilidad, que la mora en la notificación surge de la sustanciación manual que hace a los expedientes de cobro coactivo, por lo que en su caso procedió a cumplir con dicho rito casi 18 meses después, previa verificación de que no había operado el fenómeno de la prescripción, lo que hacía procedente continuar con el trámite^[9].

34. Para la Sala el proceso administrativo contra la accionante se ciñó a los postulados consagrados en la norma vigente. Siendo ello así, improcedente resulta cualquier reclamo sobre la ausencia de notificación.

35. Ahora bien, no sobra destacar que en sentencia T-051/16 la Corte Constitucional aclaró que la falta de notificación es un problema que puede ser debatido a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que no ha desplegado y harían improcedente el mecanismo invocado. Así lo señaló:

[L]a falta de notificación de los actos administrativos, implica que los afectados no tengan conocimiento de los pronunciamientos de la administración y, por ende, constituye una barrera para el ejercicio de los recursos procedentes, en consecuencia, cuando la falta de interposición de recursos obedezca a la falta de notificación, es posible acceder al medio de

control de nulidad y restablecimiento del derecho, aun cuando no se hubiere agotado ese requisito de procedencia.

Por otro lado, también resultaría posible solicitar la revocatoria directa del acto administrativo por medio del cual se impone la sanción, regulada en el Artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

36. Sin embargo, las anteriores razones que derivan en la improcedencia de la demanda de amparo no impiden que la Sala entre a estudiar la forma en que fue impuesta la foomulta a Lina Fernanda Castañeda Romero, para lo cual previamente hará un estudio de la regulación de los medios tecnológicos para la imposición de multas de tránsito.

37. Políticas públicas en materia de tránsito y movilidad. Antecedentes Internacionales. En 2004 la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial presentaron conjuntamente el *Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito*[10]. Este documento destacó el papel de muchos sectores en la prevención de los mencionados traumatismos. También describió los conceptos fundamentales de prevención de los traumatismos por accidentes de tránsito, la magnitud e impacto de los mismos, los factores determinantes y de riesgo más importantes y las estrategias eficaces de intervención.

38. El Informe concluía con seis recomendaciones que los países podían seguir para mejorar su situación en materia de seguridad vial, a saber:

1. Designar un organismo coordinador en la administración pública para orientar las actividades nacionales en materia de seguridad vial.
2. Evaluar el problema, las políticas y el marco institucional relativos a los traumatismos causados por el tránsito, así como la capacidad de prevención en la materia en cada país.
3. Preparar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de seguridad vial.
4. Asignar recursos financieros y humanos para tratar el problema.
5. Aplicar medidas concretas para prevenir los choques en la vía pública, reducir al mínimo los traumatismos y sus consecuencias y evaluar las repercusiones de estas medidas, entre las que figuran reducir la velocidad excesiva e inapropiada; reducir el consumo de alcohol cuando se conduce; y aumentar el uso de los cascos para motocicletas, los cinturones de seguridad y los sistemas de retención para niños.
6. Apoyar el desarrollo de capacidad nacional y el fomento de la cooperación internacional.

39. El Informe mundial promovió un enfoque integral de la seguridad vial que supone identificar las interacciones entre los usuarios de las vías de tránsito, el vehículo y el entorno vial, es decir, las áreas potenciales de intervención.

40. En abril de 2004, poco después de la presentación del Informe Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 58/289, relativa al «mejoramiento de la seguridad vial en el mundo», que mencionaba el Informe Mundial y respaldaba sus recomendaciones.

41. Al mes siguiente, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA 57.10, sobre «seguridad vial y salud», que instaba a los Estados Miembros de la OMS a priorizar la seguridad vial como una cuestión de salud pública y a dar los pasos necesarios para aplicar medidas de eficacia comprobada para reducir los traumatismos por accidentes de tránsito.

42. Las ulteriores resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se adoptaron tanto en 2005 como en 2008, reforzaron el llamamiento a los Estados miembros para que prestaran mayor atención a la prevención de los traumatismos por accidentes de tránsito en general y aplicaran las recomendaciones del Informe Mundial en particular.

43. El Informe señalaba expresamente que es necesario pasar a la acción. Es por ello que en 2009 la Organización Mundial de la Salud hizo la primera evaluación amplia de la situación de la seguridad vial en 178 países, utilizando datos extraídos de una encuesta normalizada llevada a cabo en 2008.

44. Los resultados proporcionan un valor de referencia que los países pueden utilizar para evaluar su situación en materia de seguridad vial con respecto a otros países, mientras que en el ámbito internacional los datos presentados pueden considerarse en su conjunto como un punto de partida para poder medir los progresos realizados a lo largo del tiempo.

45. El Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial presenta diversos hallazgos fundamentales, entre otros:

- Los países de ingresos bajos y medianos tienen tasas más altas de letalidad por accidentes de tránsito (21,5 y 19,5 por 100 000 habitantes, respectivamente) que los países de ingresos altos (10,3 por 100 000). Más del 90% de las víctimas mortales de los accidentes de tránsito que ocurren en el mundo corresponde a países de ingresos bajos y medianos, que tan sólo tienen el 48% de los vehículos del mundo.

Cerca de la mitad de las personas que fallecen como consecuencia de accidentes de tránsito son peatones, ciclistas o «usuarios de vehículos de motor de dos ruedas -conocidos colectivamente como usuarios vulnerables de las vías de tránsito»- y esa proporción es mayor en las economías más pobres del mundo.

En muchos países la adopción y aplicación de códigos de circulación parecen insuficientes. La elaboración y observancia eficaz de la legislación son fundamentales para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol y el exceso de velocidad, y para aumentar el uso de los cascos, cinturones de seguridad y sistemas para retención de niños. La presente encuesta puso de manifiesto que menos de la mitad de los países dispone de leyes para corregir estos cinco factores de riesgo, mientras que solamente el 15% tiene una legislación que puede considerarse integral en cuanto a su alcance.

Para abordar la seguridad vial de un modo integral se necesita la implicación de múltiples sectores, como los de la salud, el transporte y la policía. Una respuesta coordinada a este problema incluye el desarrollo y aplicación de una estrategia multisectorial sobre prevención de traumatismos por accidentes de tránsito con fondos suficientes para planificar actividades que deberán llevarse a cabo dentro de un marco temporal definido.

46. Este antecedente dio lugar a la Resolución 64/255 de 1º de marzo de 2010, por medio de la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el período 2011-2020 como el «Decenio de Acción para la Seguridad Vial», con el objetivo general de estabilizar y, posteriormente, reducir las cifras previstas de víctimas mortales en accidentes de tránsito en todo el mundo, aumentando las actividades en los planos nacional, regional y mundial.

47. En dicha Resolución se exhortó a los Estados Miembros a llevar a cabo actividades en materia de seguridad vial, particularmente en los ámbitos de la gestión, infraestructura viaria, seguridad de los vehículos, el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito, incluidas las distracciones, educación para la seguridad vial y atención después de los accidentes, incluida la rehabilitación de las personas con discapacidad, sobre la base del plan de acción.

48. Lo importante de dicha Resolución es que si bien apoya el seguimiento periódico de los progresos hacia la consecución de las metas mundiales relacionadas con el Decenio, señala que las metas nacionales relativas a cada esfera de actividades deberían ser fijadas por cada Estado Miembro. La resolución pide que la Organización Mundial de la Salud y las comisiones regionales de las Naciones Unidas, en cooperación con otros asociados del Grupo de colaboración de las Naciones Unidas para la seguridad vial y otros interesados, preparen un Plan mundial para el Decenio como documento orientativo que facilite la consecución de sus objetivos.

49. En 2010 las comisiones regionales de las Naciones Unidas ultimaron un proyecto sobre el mejoramiento de la seguridad vial en el mundo y el establecimiento de objetivos regionales y nacionales de reducción de las víctimas de accidentes de tránsito, en cuyo informe definitivo se reconoce el valor de fijar objetivos para mejorar la seguridad vial y se proporciona asistencia a los gobiernos de los países de ingresos bajos y medianos en la elaboración de esos objetivos.

50. Antecedentes Nacionales. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Ante esta problemática y el llamado de la Comunidad Internacional en declarar el período 2011-2020 «Decenio de Acción para la Seguridad Vial», el Gobierno Nacional promulgó las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 prosperidad para todos”, en el que señaló **que la seguridad vial era una prioridad y una política de estado que debía trascender en los planes y programas del gobierno.**

51. Sobre el asunto se dijo:

Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional -Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc.-, en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el **Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno**. La política es consecuente con el mandato constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado. **La política de Estado de seguridad vial también se deberá reflejar en el régimen de infracciones y sanciones para todo el sector**[11].

52. La estrategia incluyó acciones como:

- (i). Infraestructura para proteger la integridad humana
- (ii). Equipo y vehículos para movilidad segura
- (iii) Comportamiento de usuarios

53. La Ley 1450 de 2011, denominada “Plan Nacional de Desarrollo 2110-2014 “prosperidad para todos”, en su artículo 86 contempla la detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos, como una medida para el avance en las políticas en materia de tránsito y movilidad:

Artículo 86. Detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos. En los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito.

Si se tratare de un vehículo particular, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, el propietario y el conductor del vehículo. No obstante lo anterior, tratándose de vehículos dados en leasing, en arrendamiento sin opción de compra y/o en operaciones de renting, serán solidariamente responsables de la infracción el conductor y el locatario o arrendatario[12].

54. Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV) 2011 – 2021. En desarrollo de esta política, el Ministerio de Transporte diseñó y elaboró el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2015, en aras de disminuir la accidentalidad vial en el país a través de la definición de lineamientos de política claros, el cual se adoptó mediante Resolución 1282 de 30 de marzo de 2012, cuyo marco tuvo como fin dar cumplimiento a los lineamientos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. El PNSV 2011-2016 fue presentado previamente ante la Comisión Intersectorial de Seguridad en las carreteras, quien lo aprobó en sesión del 26 de diciembre de 2011, según acta 031.

55. El plan pasó a ser un documento de orientación que contiene medidas, fomenta la formulación y aplicación de políticas y acciones a nivel regional, departamental y municipal, con el objetivo de reducir el número de víctimas fatales y no fatales a nivel nacional.

56. El PNSV fue cuestionario públicamente por el Congreso de la República, Comisión Sexta del Senado y la Comisión Permanente de Seguridad Vial, debido a las debilidades encontradas y comentadas por diversos actores y agentes públicos y privados en la vigencia 2012, durante su fase de ejecución. Entre las observaciones se señaló la necesidad de ampliar el período de referencia dado que se había propuesto a muy corto plazo -hasta el 2016- y varias de las acciones a realizar requerían una vigencia mayor.

57. En consideración de lo anterior, el ajuste del Plan Nacional de Seguridad Vial se armonizó con el período estipulado en el Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021, que incluye la seguridad vial dentro de su agenda y la prioriza como un problema de salud pública que debe ser abordado de forma holística, en coherencia con los objetivos e intereses que ha trazado el Plan Nacional de Seguridad Vial, circunstancia que motivo la expedición de la Resolución 002273, de 6 de agosto de 2014, por medio del cual se ajustó el Plan Nacional de Seguridad Vial y su vigencia fue ampliada hasta el 2021.

58. Otras regulaciones para cumplir con el Plan de Desarrollo 2010-2014. El Congreso de la República aprobó y el Gobierno Nacional también expidió la Ley 1383 del 16 de marzo de 2010, por la cual se reforma la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, y se dictan disposiciones para regular la materia vial.

59. Allí se autorizó a las entidades de tránsito el uso de mecanismos técnicos y tecnológicos para evidenciar la comisión de infracciones de tránsito. Dicha regulación permitió que el Ministerio de Transporte expidiera la Resolución N° 003027 de 26 de julio de 2010, con la que se buscó actualizar la codificación de las infracciones de tránsito y adoptar un manual de Infracciones

60. Posteriormente, se expidió la Ley 1503 de 2011, “por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones”. En la citada ley se establecen lineamientos sobre educación vial, enseñanza obligatoria de la seguridad vial desde el nivel preescolar hasta la educación media, entre otros temas, así como la obligatoriedad de elaborar los Planes Estratégicos de Seguridad Vial (PESV).

61. La reglamentación de esta ley se hizo mediante Decreto 2861 de diciembre de 2013, suscrito por los ministerios de Salud y Protección Social, de Educación Nacional y de Transporte, presentando un avance en “Acciones y procedimientos en materia de seguridad vial”, “Planes estratégicos de consumo responsable de alcohol y su adopción por parte de los establecimientos de comercio”, “planes estratégicos de las entidades, organizaciones o empresas en materia de seguridad vial”.

62. Igualmente, el Presidente de la República expidió el Decreto 015 del 6 de enero de 2011, por el cual estableció los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-219/11, ante la inobservancia de los plazos fijados en la Constitución, circunstancia que contravenía el principio de temporalidad.

63. Por su parte, la Ley 1702 de 2013, “por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones” tuvo como objetivo poner en funcionamiento un organismo que fuera la máxima autoridad para “la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial”, cuyo objetivo era la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país.

64. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Para el logro de los objetivos del plan, se plantearon cinco estrategias transversales. Ellas son: 1. Infraestructura y competitividad estratégicas 2. Movilidad social 3. Transformación del campo y crecimiento verde 4. Consolidación del Estado Social de Derecho 5. Buen gobierno.

65. En materia de infraestructura explicó que para continuar con el ambicioso programa de infraestructura de transporte Cuarta Generación (4G), el Gobierno Nacional haría un gigantesco esfuerzo en infraestructura en los próximos años. En el documento destacó que las políticas en materia de movilidad y transporte buscan cumplir con el mandato constitucional y legal que le asigna al Estado la responsabilidad de garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y respecto al uso de tecnologías dijo:

El Gobierno Nacional definirá tecnologías, y desarrollará y adoptará los estándares y protocolos correspondientes, relacionados con componentes técnicos de los proyectos Sistemas Inteligentes de Transporte de escala Nacional o importancia estratégica para el país; así mismo, establecerá el marco normativo para que las entidades territoriales implementen proyectos de SIT en sus respectivas jurisdicciones. Se implementará un esquema de peajes electrónicos en la red vial nacional para lo cual el Ministerio de Transporte y el DNP

En relación con los desplazamientos interurbanos, la señalización vial con respecto a la velocidad en carreteras, deberá considerar el análisis de las características mecánicas y tecnológicas de los vehículos que se estima circulan por cada corredor, así como claridad en la comunicación al usuario de las velocidades permitidas en cada tramo.

La Superintendencia de Puertos y Transporte implementará las tecnologías de la información y comunicación que sean necesarias para apalancar los objetivos misionales de la entidad con los mejores y más altos estándares de calidad, dadas en la hoja de ruta que se definirán en el desarrollo del proceso de arquitectura empresarial, y que integrada con el mejoramiento de procesos y procedimientos deberá coadyuvar a la implementación y utilización de las herramientas tecnológicas que requiera la entidad. Entre ellas: el centro de monitoreo de las actividades de transporte y servicios conexos, software misional de supervisión y de seguimiento y Tramite de Informes Únicos de Infracción al Transporte – IUIT, entre otras herramientas comunicadas entre sí, tanto al interior como con el sector transporte, en el cual se tendrán en cuenta los esfuerzos y desarrollos de las entidades estatales, así como las iniciativas públicas y privadas de desarrollo tecnológico que contribuyan a que sea eficiente y eficaz la supervisión.

La Superintendencia de Puertos y Transporte en coordinación con el Ministerio de Transporte y la Policía Nacional, apoyará la implementación de la Comparendera

Electrónica para la imposición de los Informes Únicos de Infracción al Transporte, a nivel nacional en el control del transporte terrestre.

66. Las ayudas tecnológicas para el tránsito terrestre. Para efectos de las ayudas tecnológicas en la actividad del tránsito terrestre, y más concretamente en los procesos sancionatorios que pueden derivar de la misma, la Corte Constitucional en sentencia C-530/03, sostuvo que estas coadyuvan la labor de detectar a los posibles infractores de las normas que regulan el tránsito y la circulación de vehículos en el territorio nacional, para de esta manera contribuir a la modernización de los trámites y funciones en ese campo, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y brindar un mayor nivel de seguridad en la actividad del transporte terrestre.

67. Agregó:

Justamente en ese sentido es que el Código Nacional de Tránsito Terrestre permite el uso de ayudas tecnológicas para identificar a los vehículos y a los conductores. A pesar de que no se trate de medios clásicos de prueba, no pueden ser eliminados de estos procesos, pues pueden ser también la forma en que se estructure la defensa de quien sea inculpado erróneamente. Aunque para los actores, el uso de esos medios tecnológicos puede violar el derecho a la defensa, debido a la posibilidad de alteración de la prueba, el procedimiento previsto para estas situaciones contempla oportunidades en las cuales el conductor o el propietario del vehículo pueden defenderse.

Así, si la prueba resulta falsa, podría el inculpado interponer los recursos pertinentes, razón por la cual no es violatoria del debido proceso la admisión de estos medios de prueba. Además, estas ayudas tecnológicas pretenden otorgar mayor certeza en el proceso de identificación de vehículos y conductores, lo cual resulta apropiado a fin de restringir al máximo la posibilidad de errores en la determinación de los inculpados e infractores. De otro lado, esta norma también pretende sancionar a los infractores de la manera más eficiente posible. Por ello el cargo presentado no prospera.

68. De la regulación de los medios tecnológicos para las imposición de multas por infracciones de tránsito. En la exposición de motivos del proyecto de Ley 102 de 2015, por medio del cual establece como obligatorio un concepto previo para la instalación, puesta en operación y cobro de multas con los mecanismos de fotomultas y otros medio tecnológicos en Colombia[13], se destacó que la regulación resultaba importante porque:

Los medios de comunicación y las autoridades de tránsito han sido testigos de las innumerables quejas, inconformidad generalizada de la ciudadanía y de los transportadores respecto a la imposición de fotomultas o comparendos, basados en límites de velocidad que en su opinión no corresponden con el desarrollo vial logrado en algunas zonas del territorio. Es decir, la inconformidad radica en que se están imponiendo por parte de los gobernadores y alcaldes límites de velocidad exageradamente bajos respecto de las nuevas condiciones de las vías, las cuales permitirían transitar en condiciones de seguridad a velocidades superiores.

Se observa también un interés muy marcado de las entidades territoriales en la puesta en funcionamiento de estos mecanismos de control, a la fecha 35 entidades territoriales han recurrido a la utilización de estos mecanismos, y la cifra va en aumento, día a día son más

los dispositivos instalados, debido a la eficiencia en el control, sino también por ser esta una fuente de recursos vía multas para la entidad que los instala[14], se calcula que 6 de cada 10 fotomultas que se imponen en Colombia son por sobrepasar los límites de velocidad, límites que en un número importante de los casos el ciudadano no conoce, debido a que estos mecanismos no son perceptibles para los conductores y no se acompañan de la suficiente señalización que permita conocer su existencia, permitiendo a conductores identificar conscientemente los límites, en los casos de multas por exceso de velocidad. Estos mecanismos se han convertido en verdaderas trampas para los turistas, que por ejemplo, recorren una vía sin conocer de manera detallada los límites de cada zona y los lugares donde se ubican estos dispositivos.

Cabe aclarar que no se pretende afirmar en el presente documento, que de manera exclusiva sea el cobro de multas el único o principal interés buscado por las autoridades territoriales, al momento de recurrir a los mecanismos tecnológicos de sanción de infractores de normas de tránsito. Se reconoce la existencia de competencias para estos efectos en cabeza de las autoridades de tránsito departamental y municipal. Somos nosotros, desde el Congreso de la República, los más llamados a reconocer en algunos casos particulares la importancia del uso de estas tecnologías en materia de vigilancia y control.

Sin embargo, en algunas vías del país existe una falta de coherencia entre las condiciones de seguridad de la vía y los límites de velocidad impuestos por las autoridades territoriales, los cuales están generando minuto a minuto multas o comparendos para los ciudadanos, en muchos casos de manera injustificada.

Frente a esta problemática consideramos conveniente establecer con toda claridad, que sea un ente técnico especializado el que se encargue de acompañar y conceptuar sobre las condiciones en las cuales podrán imponerse límites o sanciones mediante la utilización de métodos de control tecnológico por parte de las autoridades de tránsito interesadas en su utilización, dependiendo de los lugares y condiciones de infraestructura vial existente en las zonas donde se pretenden instalar.

69. Por su parte, en el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley N° 212 de 2016 Senado y 102 de 2015 Cámara[15], se dijo:

Ahora bien, no se entiende cómo en un país que en los últimos años ha abanderado el desarrollo de la infraestructura vial como pilar del crecimiento económico y social, tanto así que se habla de vías de cuarta y quinta generación, lo que implica mover el país a velocidades modernas de ahorros de tiempo de viajes entre otros beneficios, se presentan casos en donde autopistas bien diseñadas y adecuadas para la conducción en velocidades superiores a los 80 Km/H, los vehículos deben reducir intempestivamente a velocidades inferiores a los 40 Km/H por la instalación de un sistema de detección de infracciones arbitrario.

Los proyectos de infraestructura de cuarta generación o “4G” son la inversión que el Estado ejecuta para la realización de obras de infraestructura a lo largo del país y que traerán beneficios sociales, económicos y ambientales, contribuyendo a la conexión y al crecimiento productivo del país. Además, implicando los siguientes beneficios:

- Ahorro en tiempos de viaje.
- Reducción costos operacionales vehiculares.
- Beneficios ambientales.
- Generación de empleo.

En Colombia se han desarrollado concesiones de primera, segunda, tercera y ahora cuarta generación. El nombre recibido corresponde a que en cada generación van incluyendo ajustes normativos en los contratos en temas financieros, jurídicos, de riesgos, entre otros, de tal manera que quedan cubiertas las experiencias positivas y negativas de los contratos de las generaciones precedentes. De este modo, en las concesiones 4G incluyen las mejores prácticas internacionales en materia de estructuración de proyectos y así da cumplimiento a la Ley 1508 de 2012.

Este cambio de infraestructura vial ha generado una confianza legítima que hace que los usuarios de las vías puedan hacer uso de manera responsable de velocidades permitidas por la Ley pero que ven abruptamente interrumpidas con la reducción de velocidades impuestas por los municipios en donde hay concesiones que benefician con el fruto de los dineros que por “presuntas infracciones” imponen a “propietarios” de vehículos que transitan a velocidades superiores a las impuestas por estos municipios.

70. En el mismo debate, se explicó por qué era importante establecer una estricta regulación a las fотomultas:

No obstante, la realidad en las entidades territoriales es totalmente otra, no se utilizan las fotodetecciones como mecanismos de apoyo, sino como principal mecanismo de imposición de multas sin la observación de principios constitucionales y legales que aseguren la protección del interés general de los ciudadanos; *a contrario sensu*, son utilizadas para el beneficio de los privados que administran este tipo de mecanismos electrónicos.

Desde el año 2010 hasta el 2014 existía en 35 municipios del país la implementación del sistema de fотomultas como estrategia de control de movilidad[16]; sin embargo, se prevé que han venido adoptándose en otros entes territoriales, en los cuales se han presentado denuncias por las constantes irregularidades dadas sobre:

- El proceso de adjudicación
- La reducción indiscriminada de las velocidades vehiculares
- La imposición de multas sin el procedimiento sancionatorio previo
- La implementación de fotodetección sin señalización de las mismas
- La movilización de las fotodetecciones sin justificación alguna y sin señalización de las mismas
- Las cortas distancias entre fotodetecciones, entre otras irregularidades.

71. En relación con el procedimiento de cobro de fотomultas, explicó el informe de ponencia:

Respecto al procedimiento para el cobro de las fotodetecciones Por la ambigüedad en la redacción de las normas citadas en el acápite anterior, algunas entidades de tránsito han abusado en el procedimiento para el cobro de las fotodetecciones, irregularidades como:

- a) Violación al debido proceso En muchas ocasiones, como hemos tenido conocimiento por denuncias ciudadanas, las autoridades de tránsito hacen llegar a las residencias de los presuntos infractores una notificación mediante la cual informan que se le ha sancionado por la comisión de una infracción de tránsito, y por medio de la cual deberá pagar una multa, sin existir previo proceso administrativo sancionatorio.
- b) Desconocimiento de la responsabilidad subjetiva del infractor En la mayoría de las denuncias, se informa que la multa es impuesta al propietario del vehículo inscrito en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), aplicando el principio de objetividad en cuanto a la responsabilidad del infractor, que está prohibido por la Constitución Política y la ley. Esto quiere decir que las autoridades de tránsito están desconociendo las disposiciones normativas de los artículos 129 y 135 del Código Nacional de Tránsito, las cuales disponen que solo procede la imposición de la multa al infractor, y solo el propietario podrá entrar a responder solidariamente cuando se demuestre la responsabilidad del infractor.

72. Conclusiones. Los antecedentes señalados permiten concluir que en el caso de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, existió una omisión legislativa que se configura en el caso en estudio, porque si bien es cierto el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 modificó el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito, para autorizar a las autoridades a contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitieran evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, también lo es que la norma en modo alguno contempló los parámetros para el uso de estas tecnologías.

73. La irregularidad u omisión no fue corregida con la expedición de la Ley 1450 de 2011, denominada: “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “prosperidad para todos”, porque en su artículo 86 se limitó a incluir la forma en que debía surtirse la notificación al propietario del vehículo cuando se hiciera uso de medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte.

74. En forma reiterada, la Corte Constitucional ha sostenido que la omisión legislativa de carácter relativo se presenta cuando, al regular una materia, el legislador omite referirse a una hipótesis que viene exigida por la Constitución; ausencia que torna incompleto el desarrollo legal. Doctrinariamente este fenómeno ha sido explicado, tanto como un vacío en la regulación, o como la manera de dar lugar a un significado implícito y negativo, en cuanto el silencio excluye de un beneficio o de una medida de protección a la persona o al grupo de personas dejadas por fuera al momento de dictar la ley[17].

75. De la misma manera, la sentencia C-497/15[18] retoma la línea jurisprudencial en la que la Corte ha aceptado que el legislador puede vulnerar garantías constitucionales por vía de omisión legislativa debido a la falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales tiene una específica y concreta obligación de hacerlo, como ocurrió en el *sub examine* y se explicó con antelación.

76. Tampoco las regulaciones aquí señaladas cumplieron con las condiciones básicas que debe observar una política pública orientada a garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Por la pertinencia frente al asunto sometido a examen, destaca la Sala que la Corte Constitucional en sentencia C-351/13 explicó cuáles son esas exigencias:

En resumen, debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución. (iii) El plan debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.

77. En este caso, la promoción del uso de las tecnologías para la imposición de infracciones desarrolla un principio del ordenamiento constitucional, contemplado en el artículo 2° Superior que dispone expresamente que las autoridades de la República están instituidas para salvaguardar a las personas en su vida, honra y bienes; y ello es así, porque de acuerdo con lo establecido por el literal e) del artículo 2° de la Ley 105 de 1993 "*La seguridad de las personas constituye una de las prioridades del sistema y del sector transporte*", de ahí que cualquier política pública orientada a combatir los altos índices de accidentalidad vial, debe cumplir los parámetros señalados en la jurisprudencia.

78. Por su parte, el artículo 1° del Decreto número 087 de 2011 establece que *El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo*, por lo que la competencia para adoptar políticas de tránsito y movilidad, recae sin duda en dicha autoridad, como organismo ejecutor del plan Nacional de Desarrollo del Gobierno, que para el período 2010-2014, declaró la seguridad vial como una política de Estado, en aras de atender los estándares internacionales.

79. Así las cosas, el uso de mecanismo tecnológicos se convirtió en un grave problema para el Gobierno, tal y como lo demuestran los antecedentes del proyecto de ley que reguló dichos sistemas, pues nótese que su uso no fue para proteger el interés general de los ciudadanos sino que se convirtió en un negocio para las Secretarías de Movilidad y Tránsito que hicieron uso de la tecnología de las fotomultas.

80. Por regla general, como aparece demostrado en el presente asunto, la implementación del sistema de fotomultas se hizo sin estudios técnicos que justificaran su puesta en funcionamiento ni se hizo una adecuada señalización de las zonas en que operaría el sistema.

81. La sorpresa o una especie de emboscada vial fue lo que se instaló con el sistema de fotomultas. De la nada apareció un sistema electrónico que captaba un vehículo a una determinada velocidad y sin más se imponía la fotomulta[19]. Se olvidó por quienes están a cargo del tránsito y de la movilidad que

es deber de la administración actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de manera consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que resulten contrarias a sus expectativas legítimamente fundadas[20].

82. El Estado, en este caso las autoridades de tránsito y movilidad, procedieron de mala fe, contraviniendo el principio de confianza legítima[21]. Es claro que en una vía autorizada para circular a una determinada velocidad, la autoridad pública dispuso un sistema electrónico con el único proceso de imponer sanciones[22], no de evitar accidentes o procurar una mejor movilidad.

83. Por ello y con razón se dijo en el primer debate al proyecto de Ley 102 de 2015, que

la falta de una regulación homogénea sobre las fotodetecciones, con algunos vacíos jurídicos, han conllevado que las entidades territoriales implementen estos mecanismos tecnológicos con condiciones específicas de acuerdo a su conveniencia, sin estudios técnicos que justifiquen la operación de los mismos.

84. Estas inconsistencias dieron lugar a que el 14 de julio de 2017 se expidiera la Ley 1843, que reglamentó la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, regulación de la que puede extraerse cambios sustanciales como los que a continuación se relacionan:

1. En las vías nacionales, departamentales y municipales, en donde funcionen sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, se **deberá adicionar en la vía señales visibles que informen que es una zona vigilada por cámaras o radar**, localizadas antes de iniciar estas zonas.
2. **Las zonas deberán ser establecidas con base en los estudios técnicos**, por parte de las autoridades de tránsito, respetando los límites definidos por el Ministerio de Transporte conforme al artículo segundo de la presente ley.
3. Para las vías nacionales en donde operen sistemas tecnológicos automáticos o semiautomáticos fijos para la detección de infracciones de velocidad, **la señal tendrá que ubicarse con una antelación de 500 metros de distancia.**

85. Igualmente, en el artículo 13 destacó los requisitos técnicos para la instalación de sistemas automáticos:

Artículo.13. Requisitos técnicos. La autoridad Nacional de Tránsito, se asegurará de que, para la instalación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones, se cumpla entre otras condiciones lo siguientes:

1. Que su implementación hace parte de las acciones contenidas en el Plan Nacional y Territorial de Seguridad Vial y en su construcción concurren los actores de tránsito que leyes y reglamentos hayan dispuesto.
2. Estar soportados en estudios y análisis realizados por la entidad idónea sobre accidentalidad y flujo vehicular y peatonal; geometría, ubicación, calibración y tipo de equipos; modalidad de operación y demás variables que determine el acto reglamentario del misterio.
3. Contar con un cuerpo de agentes de tránsito capacitado. Cuerpo que puede ser integrado por policías especializados y/o personal de planta, de conformidad con lo establecido en la Ley 1310 de 2009.
4. La adecuada señalización a implementar para informar a las personas de la existencia de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones.

86. Y respecto, a los equipos medidores de velocidad, también señaló:

Artículo 14. Laboratorios. Los laboratorios que se acrediten para prestar el servicio deberán demostrar la trazabilidad de sus equipos medidores de velocidad conforme a los patrones de referencia nacional, definidos por el instituto nacional de metrología. El servicio de trazabilidad de los equipos medidores de velocidad, se prestará con sujeción a las tarifas establecidas por dicho instituto. Hasta tanto existan laboratorios acreditados en el territorio nacional, la calibración de los equipos, medidores de velocidad, estará a cargo del instituto nacional de metrología.

87. Para la Sala no existe duda que la regulación sobre el tema fue incompleta, no contó con un texto normativo preciso y determinado para llenar los vacíos, pues las políticas en materia de movilidad y tránsito deban ser fruto de estudios técnicos serios que permitan validar el procedimiento para fijar todo tipo de señales y advertencias, como parte de una política pública de interés de los ciudadanos.

88. En las condiciones anotadas no existe razón suficiente que justifique la omisión en que se incurrió el legislador durante varios años, con que se permitió que las autoridades de tránsito vulneraran los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente los referidos a la confianza legítima y el debido proceso.

89. Bajo ese contexto la omisión en que incurrió el legislador previo a la expedición de la Ley 1843 del 14 de julio de 2017, resulta contraria a los deberes del Estado, por lo que el sistema de fотomultas desde su origen resultó abiertamente contrario al ordenamiento jurídico, lo que sin duda permite el estudio de la situación de la accionante.

90. Situación concreta objeto de decisión. De las pruebas aportadas a la actuación encuentra la Sala que Lina Fernanda Castañeda Romero fue objeto de una fотomulta cuando transitaba con el vehículo automotor de placas BTF-678 por la vía Bogotá-Honda, kilómetro

96. La valla de la Secretaria de Movilidad que anuncia la existencia de un control de velocidad, corresponde a un anuncio inconstante, no fijo, movable, que se instala durante el control y que para el momento de la infracción de la accionante se desconoce si estaba en el sector.

97. La ubicación de las señales sin duda desconoce la actual reglamentación expedida, de acuerdo con la cual deben ser ubicadas 500 metros antes, precisamente para que el conductor conozca su deber de disminuir la velocidad y no se vea sorprendido con el control de marcha, como le ocurrió a la accionante, quien sin duda no tuvo margen de maniobra, lo que motivó que fuera sancionada por exceso de velocidad.

98. Ahora bien, tampoco obra prueba alguna que permita acreditar que existían los avisos que informaban que era una **zona vigilada por cámaras o radar** ni se arrimaron los estudios técnicos para determinar el nivel de accidentalidad de la zona, su flujo vehicular y peatonal y la necesidad de instalar un mecanismo técnico o tecnológico en el sector.

99. No probó la accionada que el equipo utilizado para medir la velocidad en la vía nacional cumplía las exigencias técnicas, y que el mismo había sido objeto de calibración por el Instituto Nacional de Metrología.

100. Ante las falencias que existen en el proceso de instalación del sistema de fotomultas, como ha quedado demostrado, que el mismo no corresponde a una política pública de prevención de accidentalidad o mejoramiento de la movilidad sino a un mero interés económico de la administración, se impone declarar que en el presente asunto fueron vulnerados los derechos fundamentales de la accionante, especialmente los de confianza legítima, debido proceso y defensa.

101. Así las cosas, se tutelarán sus derechos fundamentales y como consecuencia de ello se ordenará al Jefe o Director o Secretario de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, deje sin efectos el comparendo 25260001000008920928, impuesto el 3 de febrero de 2015 a Lina Fernanda Castañeda Romero; como consecuencia de lo anterior, revocará la Resolución 142 del 31 de julio de 2015.

102. Igualmente, deberá el Jefe o Director o Secretario de la Secretaría de Transporte y Movilidad, dar por terminado el proceso de cobro coactivo en contra de la accionante y, en un plazo que no excederá de tres (3) días, actualizará las bases de datos pertinentes para cancelar los registros que por el comparendo aquí anunciado registre Castañeda Romero.

103. La Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, deberá adelantar las gestiones necesarias para adecuar la instalación de equipos técnicos y tecnológicos que detentan infracciones de tránsito, atendiendo los parámetros establecidos en la Ley 1843 del 14 de julio de 2017, en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos.

104. Por último, el Tribunal dispone exhortar a la Procuraduría General de la Nación para que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, vigile el funcionamiento

de todos los sistemas de detección electrónica de infracciones de tránsito y movilidad. Especialmente se requiere al Ministerio Público para que haga cumplir estrictamente y sin vacilaciones la Ley 1843 de 2017. Líbrese el oficio correspondiente.

DECISIÓN

A mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior de Bogotá, en Sala de Decisión Penal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

1°.- REVOCAR el fallo de primera instancia.

2°.- TUTELAR los derechos fundamentales de confianza legítima, debido proceso y defensa de **Lina Fernanda Castañeda Romero**.

3°.- ORDENAR al Jefe o Director o Secretario de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, deje sin efectos el comparendo 25260001000008920928 impuesto el 3 de febrero de 2015 a Lina Fernanda Castañeda Romero y como consecuencia de ello, revoque la Resolución 142 del 31 de julio de 2015 que libró mandamiento de pago en su contra.

4°.- DEBERÁ el Jefe o Director o Secretario de la Secretaría de Transporte y Movilidad, dar por terminado el proceso de cobro coactivo en contra de la accionante y, en un plazo que no excederá de tres (3) días, actualizara las bases de datos pertinentes para cancelar los registros que por el comparendo aquí anunciado registre Castañeda Romero.

5°.- ORDENAR al Jefe o Director o Secretario de la Secretaría de Transporte y Movilidad de Cundinamarca, que adelante las gestiones necesarias para adecuar la instalación de equipos técnicos y tecnológicos que detenten infracciones de tránsito, atendiendo los parámetros establecidos en la Ley 1843 del 14 de julio de 2017, en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos.

6°.- ADVERTIR que contra la presente decisión no proceden recursos.

7°.- **ANUNCIAR** que la actuación será remitida a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Alberto Poveda Perdomo
Luis Fernando Ramírez Contreras
Ramiro Riaño Riaño

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 22 de enero de 2015. “De entrada, advierte la Sala que la naturaleza de las providencias que imponen sanciones por infracciones de tránsito corresponde a la de un acto administrativo...el legislador calificó directamente de administrativo a dicho proceso sancionatorio, sin que sea viable extenderle categoría jurisdiccional, a pesar de que sus etapas y providencias puedan sugerir tal connotación”.

[2] *Ley 1437 de 2011, Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.* Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del Artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

[3] *Ley 1437 de 2011, Artículo 137. Nulidad.* Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

[4] Consejo de Estado, sentencia de 26 de septiembre de 2013, radicación 2013-04329.

[5] Corte Constitucional, Sentencia C-980/10.

[6] Ver folio 29, cuaderno de tutela.

[7] Ver folios 30, 31 y 22, cuaderno de tutela.

- [8] Ver folio 14, cuaderno de segunda instancia tutela.
- [9] Ver folio 20 a 21, cuaderno de segunda instancia.
- [10] Organización Mundial de la Salud, Ginebra 2004.
- [11] Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, página 148.
- [12] **Declarado EXEQUIBLE mediante el art. 1, Sentencia de la Corte Constitucional C-363 de 2012. Posteriormente, fue Derogado por el art. 15, Ley 1843 de 2017, que reguló expresamente las ayudas tecnológicas para el tránsito terrestre-**.
- [13] *Gaceta del Congreso* 759, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 30 de septiembre de 2015.
- [14] La ciudad de Medellín durante los primeros cuatro meses del 2013 recaudó recursos por una la cifra no superior a los \$15,9 millones de pesos en pagos por fotomultas, durante este mismo período del 2014 se pagaron \$23.072.087,00. *El Tiempo*, 23 de septiembre de 2015.
- [15] *Gaceta del Congreso* 888, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 5 de noviembre de 2015.
- [16] (Archivo) Periódico *El Tiempo*. Sección Política. Octubre 18 de 2014. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/fotomultas-son-por-exceso-de-velocidad/14707781>
- [17] Corte Constitucional. Sentencia C-891A/06.
- [18] Corte Constitucional. Sentencia C-497/15.
- [19] La Corte Constitucional ha explicado que los ciudadanos, en general los particulares, deben ser protegidos frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación. Cfr. sentencia C-608/10.
- [20] Corte Constitucional, sentencia C-895/10.
- [21] La jurisprudencia ha sido enfática en señalar que la confianza legítima, derivada de la buena fe, es un mecanismo válido para evitar el abuso del derecho. Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-250/98.
- [22] Multas que por cierto, en lugar de servir para desarrollar planes y programas de movilidad y tránsito, se convirtieron en fuente de enriquecimiento de algunos particulares.
- [23] Ver folio 34, cuaderno de segunda instancia tutela.