

**TRABAJO DE GRADO**  
**LA INEXISTENCIA DE LA AVERIGUACIÓN PRELIMINAR EN LA**  
**IMPOSICIÓN DE FOTOMULTAS A PROPIETARIOS DE TAXIS EN BOGOTÁ**  
**Y LA VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO SANCIONATORIO.**

**AUTORES**

**LEIDY VANESSA TÉLLEZ GONZÁLEZ**

**Y**

**BERNY SMITH DUITAMA VILLAMIZAR**

**ASESOR PH. D. DAVID GARCÍA VANEGAS**



**UNIVERSIDAD LIBRE**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**  
**BOGOTÁ D.C.**

**2022**

## INTRODUCCIÓN

La desatención de la ejecución de las indagaciones previas en el régimen sancionatorio para los propietarios de vehículos de servicio público taxis en Bogotá, ocasiona iniquidades puesto que perturba principios como debido proceso, publicidad y contradicción, dada esta contrariedad normativa, es necesario indagar y contribuir con una solución, teniendo en cuenta diversas investigaciones a fines con la presente propuesta de investigación; en dichas contribuciones identificadas se tuvo en cuenta la perspectiva disciplinar. Es así como el procesamiento de la información de las fuentes científicas revisadas, se clasificaron por enfoques jurídicos y dentro de éste por tipo de solución: funcionalista y estructuralista, en donde se expone una postura jurídica frente a la aplicación efectiva a las indagaciones preliminares.

En las disímiles posturas, pero con analógicas soluciones, los siguientes autores enmarcan en una travesía que permitirá cimentar este trabajo investigativo, y es que, dentro del enfoque estructuralista, donde se valora el ordenamiento jurídico dentro de su contexto social, rescata que en todos los procedimientos administrativos sancionadores, la idea de proteger los derechos y garantías individuales del indiciado se logra con un orden jurídico - práctico que se efectúa en la etapa de averiguación previa, (Montoya, 2009), por lo que se podría pensar que parte de la solución comienza por fundamentar la renovación de los sistemas procesales sancionatorios mediante el desarrollo de mecanismos procesales que garanticen los principios constitucionales (Quiroga, 2011).

Entonces para que este desarrollo, sea eficaz en reprimir conductas sociales, hay que tener en cuenta, que la potestad sancionadora no busca resarcir el daño a la sociedad por cometer una infracción de tránsito, por tanto, la prevención de un procedimiento que

garantice la realización de averiguaciones preliminares, respetará la prevalencia de los derechos fundamentales, como lo es la presunción de inocencia, ya que de no hacerlo, el acto expedido por la autoridad administrativa será arbitrario (Ramírez-Aníbal, 2015), por lo que debe sujetarse a límites constitucionales (Fernández, 2020), y es este enfoque en particular, que Boutaud (2021), señaló que esto es la garantía propia del debido procedimiento sancionador, puesto que la administración está obligada a tratar como inocente aun presunto infractor.

Prosiguiendo con el presente análisis, Tamayo, D. S., & Gómez, L. R. (2016) recalcan que una reforma constitucional al procedimiento administrativo sancionador implica la aplicación de los principios como el de legalidad, tipicidad, reserva de ley y culpabilidad, sin el mismo el rigor en que se observa en el derecho penal, por ello, podría pensarse que es la Ley 1437 de 2011 la que debe ser integrada al procedimiento sancionatorio que adelanten todas las autoridades administrativas (Bejarano, 2015), pero esto no es suficiente, en procura del principio del debido proceso; pese a que si bien tiene un desarrollo jurisprudencial y doctrinario en materia administrativa sancionatoria por las autoridades, en muchas ocasiones no es tan garantista cuando es la misma autoridad quien realiza las etapas de investigación y sanción (Ramírez & Hernández 2019).

De ahí que, proponer las diligencias preliminares en la jurisdicción contencioso administrativa en materia de tránsito, sirven para evitar un proceso y simplificarlo, como lo sostiene Cabana, (2021) y parecido a lo que menciona Bobadilla, (2020) cuando expone como ejemplo la norma española y peruana cuando determinan que es ineludible un procedimiento sancionador diferenciado que no se ajuste con las reglas básicas de carácter común, y con más razón, para que el administrado pueda conocer el procedimiento

sancionatorio de su caso y ejerza su defensa, siguiendo paso a paso un documento de gestión que regule el procedimiento administrativo sancionador. (Lira, 2020), para que no esté regulada en dos textos normativos distintos, sino en una sola disposición normativa que contribuya a una mayor seguridad jurídica del ciudadano, (Puerta-Nuño, 2016), y que concordamos, en vista de que ni siquiera el ministerio de transporte tiene claro el procedimiento por comparendos de tránsito, y más aún cuando sus conceptos no son vinculantes a las demás autoridades de tránsito, por esto, transformar el procedimiento, requiere la unificación de criterios y uniformidad entre la apertura y la decisión de la actuación administrativa sancionatoria (Moreno, P. A. (2007),

Por ello, establecer medidas previas permiten a la autoridad instruir el procedimiento administrativo, garantizando el respeto de diversos derechos y garantías, mediante fases i) pre procedimental o de investigación previa; ii) inicio, en base a reglas de gravedad y de oportunidad; III) instrucción; IV) términos y vi) ejecución, (Gómez, 2020), todo esto, para confirmar que exigir un solo procedimiento, es el camino a seguir, que instituya la presunción de legalidad, el debido proceso, que asegure la eficacia y certeza de la actuación administrativa sancionatoria, porque es de entenderse que la naturaleza de la potestad es de carácter unilateral (Fuentes, 2021).

Por ello, los comparendos impuestos a propietarios por infracciones de tránsito cometidas en vehículos de servicio público taxi, el contenido visual de la orden de comparendo y conforme a la jurisprudencia, resulta imposible establecer la identidad del conductor del vehículo (Garzón & Herrera, 2021), en este caso, las indagaciones preliminares deben versar sobre la información de la que dispone la misma autoridad de

tránsito y establecer quien puede conducir un vehículo de servicio público, por ello, las transformaciones deben hacerse en este punto.

Ahora bien, dentro de la clasificación se encuentran las soluciones con un enfoque funcionalista que en pocas palabras contraponen las estructuras internas del Estado o lo jurídico con lo que necesita la sociedad, lo cual se hace necesario para configurar institucionalidad, empezando por el deber para la administración de una excelente aplicación de la notificación para que se ejerza contradicción, si hay lugar a la misma.

Autores como Van (2013) y Giraldo (2018) concuerdan en que se debe necesariamente hablar de infracción, como un despliegue de labores en el derecho administrativo que, debe garantizar plenamente un debate jurídico o debido proceso al presunto infractor, puesto que, si no es así y el funcionario competente no lo ampara, el posible infractor puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para coadyuvar a garantizar el debido proceso, para que la sanción sea principalmente con fines preventivos y no tanto monetario.

De otro modo, para autores como Hernández (2014), Ramírez-Aníbal (2015), Gallardo (2016), Tamayo-Restrepo (2016), Gómez (2020) y Fuentes (2021), concuerdan con la importancia de las averiguaciones preliminares o conocimiento oportuno puesto que así, se puede ver el cumplimiento de los derechos expresados en la Constitución, se garantizaría la realización efectiva de los derechos fundamentales como la presunción de inocencia, ya que de no hacerlo el acto expedido es arbitrario.

Así mismo, puede considerarse otra similitud entre estos autores, que las actuaciones previas no forman parte de algunos procedimientos administrativos sancionadores, por lo que no le garantiza al propietario de un vehículo taxi, el debido

proceso en el proceso administrativo sancionatorio, siendo insuficiente la remisión normativa y necesario reformar la ley atendiendo las situaciones sociales.

Lo anterior contribuirá a proporcionar seguridad jurídica y prevenir decisiones arbitrarias. Siendo así que reformar de manera profunda y estructural, el procedimiento administrativo sancionatorio en materia de tránsito en Colombia se hace perentorio ya que el problema se encuentra en que normativamente se desatiende la ejecución de las indagaciones preliminares.

Otro punto en común es la disputa de su existencia, puesto que puede resultar algo obstinado desplegar el aparato legislativo, sin siquiera estudiar la conducta ya que, puede resultar en un desgaste procesal por lo que este despliegue, debe ser una garantía propia del procedimiento sancionador, en desarrollo del principio de eficacia y veracidad de la actuación administrativa.

Otro paradigma frente a este enfoque, en el que según Villarreal 2010 -Almario-Bautista- Beltrán- León- Obando- Oyuela- Sandoval- Snell- Vélez, 2019 se debe hacer énfasis en la información en masa respecto de las garantías individuales de las personas para frenar abusos de las autoridades mediante el uso de carteles, medios de comunicación radial y televisivo en los que las mismas entidades gubernamentales realicen capacitaciones; por lo que, se debe trabajar desde la misma administración para instruir a la población en general y que si se despliega alguna actuación administrativa no se vulnere el debido proceso, derecho de defensa y contradicción, con la posibilidad de solicitar y aportar pruebas a la autoridad que impuso el comparendo, y de la misma manera interponer recurso de reposición y de apelación en el momento procesal oportuno.

Sin embargo, para autores como Gallardo, 2016 - Aponte, 2016- García, 2019-. Es la administración quien debe actuar de acuerdo con la doctrina equivalente (que no es otra cosa diferente que demostrar la culpabilidad sin dar cabida a presunciones), de esta manera, se puede evitar la incoación de expedientes sancionadores por simple rumor o vaga sospecha, ya que es necesario robustecer la seriedad de perseguir la ejecución de la infracción, fundamentando la sanción con elementos probatorios suficientes. La importancia del recaudo probatorio debe determinar si la prueba en primera mano no es conducente o idónea, resultando así que, no se debe desplegar la jurisdicción contencioso administrativa, ya que la administración tiene a su mando y custodia los elementos tecnológicos de prueba con los que se debe realizar una valoración seria para emitir con certeza la resolución de la contravención, ya que es el Estado quien le compete ejecutar un sistema punitivo confiable logrando plenamente la identificación del infractor.

Resultando así que las actuaciones previas deben realizarse en un periodo razonable, sin dilaciones por parte de las autoridades ya que, los comparendos electrónicos, son dispositivos de video de foto localización y dispositivos especializados que se encuentran en custodia de los funcionarios de las secretarías de movilidad, los cuales son los encargados del manejo de la prueba.

Siendo que los enfoques abordados coinciden en la falta de regulación en la necesidad de las indagaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito. Como consecuencia de esto, es menester determinar por qué proponer la integración de la actuación preliminar en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito como garantía del debido proceso en la imposición de fotomultas a propietarios de vehículos taxi.

los enfoques abordados coinciden en la falta de regulación en la necesidad de las indagaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito. Como consecuencia de esto, es menester determinar por qué proponer la integración de la actuación preliminar en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito como garantía del debido proceso en la imposición de fotomultas a propietarios de vehículos taxi.

### **Categorías**

Ejecución de las indagaciones previas. Régimen sancionatorio. Propietarios de vehículos de servicio público. Taxis en Bogotá. Principios como debido proceso, publicidad y contradicción. Contrariedad normativa. Enfoques jurídicos. Solución: funcionalista y estructuralista. Sistemas procesales sancionatorios. Principios constitucionales. Reprimir conductas sociales. Potestad sancionadora.

### **INTRODUCTION**

The neglect of the execution of the previous investigations in the sanctioning regime for the owners of public service vehicles taxis in Bogotá, causes iniquities since it disturbs principles such as due process, publicity and contradiction, given this normative contradiction, it is necessary to investigate and contribute with a solution, taking into account various investigations for purposes of this research proposal; in these identified contributions, the disciplinary perspective was taken into account. This is how the processing of information from the scientific sources reviewed, were classified by legal approaches and within this by type of solution: functionalist and structuralist, where a legal position is exposed against the effective application of preliminary inquiries.



In the dissimilar positions, but with analogical solutions, the following authors frame a journey that will allow the foundation of this investigative work, and that is that, within the structuralist approach, where the legal system is valued within its social context, it rescues that in all sanctioning administrative procedures, the idea of protecting the individual rights and guarantees of the accused is achieved with a legal - practical order that is carried out in the preliminary investigation stage, (Montoya, 2009), so it could be thought that part of the solution It begins by basing the renewal of sanctioning procedural systems through the development of procedural mechanisms that guarantee constitutional principles (Quiroga, 2011).

So for this development to be effective in repressing social behavior, it must be taken into account that the sanctioning power does not seek to compensate the damage to society for committing a traffic offense, therefore, the prevention of a procedure that guarantees the realization of preliminary investigations, it will respect the prevalence of fundamental rights, such as the presumption of innocence, since if it does not do so, the act issued by the administrative authority will be arbitrary (Ramírez-Anibal, 2015), so it must be subject to limits. constitutional (Fernández, 2020), and it is this approach, that Boutaud (2021), pointed out that this is the proper guarantee of the due sanctioning procedure, since the administration is obliged to treat even an alleged offender as innocent.

Continuing with the present analysis, Tamayo, D. S., & Gómez, L. R. (2016) emphasize that a constitutional reform to the sanctioning administrative procedure implies the application of principles such as legality, typicity, reservation of law and culpability, without the same rigor. in which it is observed in criminal law, therefore, it could be thought that it is Law 1437 of 2011 that should be integrated into the sanctioning procedure

carried out by all administrative authorities (Bejarano, 2015), but this is not enough, in search of principle of due process; Despite the fact that although it has a jurisprudential and doctrinal development in administrative sanctioning matters by the authorities, on many occasions it is not as guaranteeing when it is the same authority that carries out the investigation and sanction stages (Ramírez & Hernández 2019).

Hence, proposing the preliminary proceedings in the contentious-administrative jurisdiction in traffic matters, serve to avoid a process and simplify it, as Cabana maintains, (2021) and similar to what Bobadilla mentions, (2020) when he exposes as an example the Spanish and Peruvian regulations when they determine that a differentiated sanctioning procedure is unavoidable that does not comply with the basic rules of a common nature, and with more reason, so that the administrator can know the sanctioning procedure of his case and exercise his defense, following step by step passed a management document that regulates the sanctioning administrative procedure. (Lira, 2020), so that it is not regulated in two different normative texts, but in a single normative provision that contributes to greater legal certainty for the citizen, (Puerta-Nuño, 2016), and that we agree, given that neither Not even the Ministry of Transportation is clear about the procedure for transit subpoenas, and even more so when its concepts are not binding on the other transit authorities, therefore, transforming the procedure requires the unification of criteria and uniformity between the opening and the decision of the sanctioning administrative action (Moreno, P. A. (2007),

Therefore, establishing prior measures allows the authority to instruct the administrative procedure, guaranteeing respect for various rights and guarantees, through phases I) pre-procedural or preliminary investigation; ii) start, based on gravity and

opportunity rules; iii) instruction; iv) terms and vi) execution, (Gómez, 2020), all this, to confirm that requiring a single procedure is the way forward, that institutes the presumption of legality, due process, that ensures the effectiveness and certainty of the sanctioning administrative action, because it is to be understood that the nature of the power is unilateral (Fuentes, 2021).

Therefore, the subpoenas imposed on owners for traffic offenses committed in taxi public service vehicles, the visual content of the subpoena order and according to jurisprudence, it is impossible to establish the identity of the vehicle driver (Garzón & Herrera, 2021). In this case, the preliminary inquiries must deal with the information available to the transit authority itself and establish who can drive a public service vehicle, therefore, the transformations must be made at this point.

Now, within the classification are solutions with a functionalist approach that, in a few words, contrasts the internal structures of the State or the legal with what society needs, which is necessary to configure institutionalist, starting with the duty for the administration of an excellent application of the notification so that contradiction is exercised, if there is room for it

Authors such as Van (2013) and Giraldo (2018) agree that one must necessarily speak of an infringement, as a display of administrative law tasks that must fully guarantee a legal debate or due process to the alleged offender, since, if not this is the case and the competent official does not protect him, the possible offender can go to the contentious administrative jurisdiction to help guarantee due process, so that the sanction is mainly for preventive purposes and not so much monetary.

Otherwise, for authors such as Hernández (2014), Ramírez-Anibal (2015), Gallardo (2016), Tamayo-Restrepo (2016), Gómez (2020) and Fuentes (2021), they agree with the importance of preliminary inquiries or timely knowledge since, in this way, the fulfillment of the rights expressed in the Constitution can be seen, the effective realization of fundamental rights such as the presumption of innocence would be guaranteed, since if it is not done, the act issued is arbitrary.

Likewise, another similarity between these authors can be considered, that the previous actions are not part of some sanctioning administrative procedures, for which it does not guarantee the owner of a taxi vehicle, due process in the sanctioning administrative process, being insufficient the remission normative and necessary to reform the law considering social situations.

This will help provide legal certainty and prevent arbitrary decisions. Being so that to reform in a deep and structural way, the sanctioning administrative procedure in the matter of transit in Colombia becomes peremptory since the problem is that the execution of the preliminary investigations is neglected by law.

Another point in common is the dispute over its existence, since it can be somewhat stubborn to deploy the legislative apparatus, without even studying the conduct, since it can result in procedural wear and tear, so this deployment must be a guarantee of the sanctioning procedure itself., in development of the principle of effectiveness and veracity of administrative action.

Another paradigm against this approach, in which according to Villarreal 2010 - Almario- Bautista- Beltrán- León- Obando- Oyuela- Sandoval- Snell- Vélez, 2019, emphasis should be placed on mass information regarding the individual guarantees of

people to curb abuses by the authorities through the use of posters, radio and television media in which the government entities themselves carry out training; therefore, the administration itself must work to instruct the population in general and that if any administrative action is deployed, due process, right of defense and contradiction are not violated, with the possibility of requesting and providing evidence to the authority that imposed the subpoena, and in the same way file a motion for reconsideration and an appeal at the appropriate procedural moment.

However, for authors such as Gallardo, 2016 - Aponte, 2016- García, 2019-. It is the administration that must act in accordance with the equivalent doctrine (which is nothing other than proving guilt without giving room for presumptions), in this way, the initiation of sanctioning proceedings by simple rumor or vague suspicion can be avoided, since that it is necessary to strengthen the seriousness of pursuing the execution of the infraction, substantiating the sanction with sufficient evidentiary elements. The importance of the collection of evidence must determine if the first-hand evidence is not conducive or suitable, thus resulting in the contentious-administrative jurisdiction not being deployed, since the administration has under its command and custody the technological elements of evidence with which A serious assessment must be carried out to issue the resolution of the violation with certainty, since it is the State that is responsible for executing a reliable punitive system, fully achieving the identification of the offender.

Thus, the preliminary actions must be carried out in a reasonable period, without delay by the authorities, since the electronic subpoenas are photo location video devices and specialized devices that are in the custody of the officials of the mobility secretaries. , who are in charge of handling the test.

Being that the approaches addressed coincide in the lack of regulation in the need for preliminary inquiries in the sanctioning administrative procedure in traffic matters. Because of this, it is necessary to determine why to propose the integration of the preliminary action in the sanctioning administrative procedure in traffic matters as a guarantee of due process in the imposition of photofines to owners of taxi vehicles.

### **Categories**

Execution of preliminary inquiries. Penalty system. Owners of public service vehicles. Taxis in Bogota. Principles such as due process, publicity, and contradiction. Regulatory contradiction. Legal approaches. Solution: functionalist and structuralist. Sanctioning procedural systems. Constitutional principles. Repress social behaviors. Sanctioning power.

## **PROBLEMA, HIPÓTESIS, OBJETIVOS**

### **Delimitación del Problema de Investigación:**

En Colombia las limitaciones en el servicio público de transporte de pasajeros que impone la ley están reguladas en el Código Nacional de Tránsito y entre ellas podemos encontrar conductas prohibidas como el de conducir en pico y placa, saltarse un semáforo en rojo, conducir usando el celular y/o utilizarlo en los semáforos, no llevar puesto el cinturón de seguridad, etc., por lo que para imponer una infracción y decretar la sanción a que haya lugar, la potestad sancionatoria del estado se desarrolla mediante el procedimiento administrativo sancionador, previo a una averiguación preliminar justificada en la eficiencia y racionalización de los recursos administrativos, con el fin de identificar a los presuntos responsables de una infracción de tránsito, para no incurrir en una apertura imprudente de una actuación administrativa. Sin embargo, cuando se realiza la imposición de una foto multa, la ley 1843 del 2017 establece que se debe habilitar mecanismos para que los propietarios de taxis puedan defenderse de las mismas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, pero, todo este proceso, se puede evitar si el Estado realizará las averiguaciones preliminares de rigor, antes de ordenar la notificación del comparendo de forma precipitada, lo que vulnera los principios de eficacia, eficiencia y efectividad.

El transporte de pasajeros es un servicio público, inherente a la finalidad del estado, sujeto a intervención y reglamentación de las autoridades competentes de conformidad con el artículo 24 de la constitución política, allí se señala que es un derecho transitar libremente por el territorio nacional, pero con las limitaciones que la ley imponga. Teniendo como base lo anterior, el artículo 6 del decreto 172 de 2001 define el transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi como el servicio que se presta bajo la

responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, donde el usuario fija el sitio de destino.

Es necesario considerar también que la prestación del servicio público de transporte a través de los taxis, el decreto 172 de 2001 estableció que las autoridades administrativas “deberán implementar un sistema de registro, que permita identificar a los conductores de vehículos taxi que operen en su jurisdicción” (art. 47), allí se reporta la siguiente información: “(...) a. Nombre y cédula del conductor, identificando con el número de placa el respectivo vehículo. b. Dirección y teléfono. c. Número de certificado judicial vigente. La información relacionada, alimentará el Registro Municipal de Conductores.” (art. 52).

Es de enfatizar que, en materia sancionatoria administrativa para la imputación personal de la infracción de tránsito, la carga de la prueba:

“(...) le corresponde al Estado, debido a la presunción de inocencia y que a quienes (...) deben ser vinculados al procedimiento administrativo en el que se impondría la respectiva sanción, para permitir el ejercicio pleno y efectivo de su derecho a la defensa”

Lo que en pocas palabras las averiguaciones preliminares como una actuación de comprobación frente a los presuntos responsables de una infracción de tránsito, garantiza que se determine si existe mérito suficiente para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio.

Vale decir que desde la Agencia Nacional de Seguridad Vial se apoya la implantación de medios tecnológicos para la prevención de conductas inapropiadas para la movilidad y la seguridad vial y evitar así, comportamientos inseguros en las vías. No obstante, deja de lado el reporte de información que realiza la empresa de transporte a fin



de constatar quien fue la persona que cometió la infracción, por lo que existe también una contradicción entre los manuales de las administraciones en materia de movilidad y la norma que rige el procedimiento administrativo sancionatorio; cabe señalar que en la notificación de orden de comparendo, se indica que es deber del propietario del taxi identificar a la persona que se encontraba conduciendo el automotor para que asuma la respectiva obligación, lo que hace que el ciudadano tenga que soportar trámites complejos que no reflejan los principios de eficacia, eficiencia y efectividad de la función administrativa en contraposición a lo establecido en la Ley 1437 de 2011.

Conforme a lo anterior, para las autoridades en materia de movilidad, la infracción es prueba única para exigir el pago de una foto multa, para lo cual presta merito ejecutivo, es decir, lo que se busca es el pago de la infracción y no quien fue la persona que está violando las normas de tránsito, tal y como se puede evidenciar en la notificación del comparendo cuando solo se toma la foto del automotor cometiendo la infracción.

Con todo lo descrito, por esta razón al ser la función administrativa un servicio encaminado a proteger los intereses generales, las entidades públicas deberán en sus actividades desarrollar las pertinentes averiguaciones preliminares en concordancia con el debido proceso sancionatorio. Empero los organismos públicos con autonomía administrativa y financiera que tienen por objeto orientar sobre las políticas del sistema de movilidad, no ejecutan sus actividades bajo estos principios, apartando al ciudadano del centro de la actividad de la administración, por su ineficiente e ineficaz sistema.

## **Problema de investigación**

La integración de la actuación preliminar en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito como garantía del debido proceso en la imposición de foomultas a propietarios de vehículos taxi

## **Objetivos**

### ***Objetivo general:***

Comprender los requerimientos en la aplicación de la norma, frente a la integración de las actuaciones preliminares en la imposición del foto comparendo para garantizar el debido proceso a los propietarios de vehículos taxi en Bogotá.

### ***Objetivos específicos:***

Estudiar la integración de las actuaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionatorio, para garantizar el debido proceso a los propietarios de vehículos taxi en Bogotá.

Analizar la pertinencia de la integración de las averiguaciones previas en el procedimiento administrativo sancionatorio, para garantizar el debido proceso a los propietarios de vehículos taxi en Bogotá.

Presentar una propuesta sobre los criterios de integración de las averiguaciones previas en el procedimiento administrativo sancionatorio, para garantizar el debido proceso a los propietarios de vehículos taxis, que hayan incurrido en infracciones de tránsito mediante foomultas.

## ENFOQUE METODOLÓGICO

El trabajo que se desarrolla se fundamenta en la investigación bibliográfica, pues, si bien inicialmente se proyectó efectuar un trabajo de campo, las condiciones de población y del distrito capital no lo permitieron, especialmente tratándose de la secretaría de movilidad distrital de Bogotá entidad que, apoyándose en una supuesta “reserva” no dio la información solicitada y, paradójicamente, al presentarse una acción de tutela, tanto la primera como la segunda instancia apoyaron la decisión de dicha entidad.

En este orden de ideas, los suscritos investigadores, optaron a sugerencia del asesor, consultar investigaciones relacionadas con el tema de investigación, las cuales aportaron significativamente la información que se negara a través de la secretaría de movilidad distrital de Bogotá.

El presente trabajo se fundamenta en el paradigma sociocrítico, toda vez que, además de ser el paradigma hegemónico, su palabra clave, transformación, implica que una investigación no debe limitarse a presentar un diagnóstico de la situación que genera un problema, sino que, además implica una propuesta de solución a la problemática detectada.

En este orden de ideas, siendo el enfoque socio-jurídico, no basta que se determine la situación meramente jurídica sino su implicación social y ello es lo que se ha constatado a través del desarrollo del presente trabajo, para presentar conclusiones y propuestas acorde con el desarrollo del estado del arte y del marco teórico-conceptual.

## **ESTADO DEL ARTE**

### **Marco histórico**

Las infracciones de tránsito estuvieron presentes en el mundo a lo largo de la historia, por ejemplo, para poder si quiera hablar del primer momento histórico debemos remontarnos a Egipto; se dice que al infractor lo colgaron en la puerta de la tasca donde se había embriagado, por haber colisionado con una estatua y arrollar a una niña. Esta parte hacia el futuro se catalogó como averiguación previa o como se llama en otros países, averiguación preliminar, junto con el término -multa-, que nace luego en Roma, como sinónimo de justicia para imponer castigo a infracciones de este tipo y como medio de control en la sociedad. Atendiendo lo anterior, nuestro sistema administrativo sancionador, tiene como base las corrientes europeas, por lo que, con la entrada de la Constitución de 1991, nuestro procedimiento administrativo tuvo que amoldarse a este concepto (Rivero y Arenas, 2018), como lo sostiene el mismo Concejo de Estado al señalar que antes de la Ley 1437 de 2011: “el procedimiento aplicable para cada régimen sancionatorio administrativo se encontraba disgregado en una multiplicidad de procedimientos especiales”.

Es así como, desde su promulgación aún existen vacíos en el procedimiento, que, pese a que las averiguaciones previas existen en el derecho administrativo sancionador, el mismo no se implementa en materia de tránsito ya que a la hora de imponer una multa no se determina la responsabilidad, ni se indaga quién fue el que violó el ordenamiento jurídico, por lo tanto, no hay aplicabilidad a la averiguación previa. Entonces, es importante analizar la transformación que ha tenido, puesto que también son necesarias en materia de tránsito para poder hacer efectivo el debido proceso, especialmente en los propietarios de

automóviles de servicio público taxis; lo que nos indica que en materia de infracciones de tránsito es evidente el problema de reglamentación que se tiene en Colombia.

Es significativo señalar que el primer código administrativo descrito en el libro curso de legislación administrativa escrito por Louis-François Portiez en 1808, después de la revolución francesa, señaló la correcta aplicación a las regulaciones y distinciones entre el derecho civil y la administración pública. (Guerrero, 2008). El código recopila todo lo que vive un hombre hasta que muere en estricto sentido jurídico y las posibles relaciones de éste con la administración, debido a que surgió la necesidad de crear los principios de la administración pública, en el que primariamente la idea era que el Estado debía trabajar y atribuir para el pueblo, mediante la ejecución de leyes de interés general, su precursor fue el francés Charles-Jean Baptiste Bonnin, logrando implementar la importancia omnicomprendiva del término principio como cualidad universal a la hora de que el Estado se relacione con un ciudadano. (Bonnin, 2011).

De otro lado, con influencia en la Revolución Francesa, se crea la Constitución de Cádiz en 1812, caracterizada por un fuerte liberalismo español con miras a una revolución algo burguesa, en el que se procuró separar las competencias legislativas y administrativas, en la que se crea por primera vez, ejecutar condenas asignadas en estatutos de policía, como también asignar y exigir el cumplimiento de multas a los que transgredieran, agraviaran o perturban el orden público (Masso, 2011), generando el Código Penal de 1822, el cual otorgó potestades sancionadoras a la administración pública, en el que se crea la distinción entre delitos, penas y contravenciones, potestad que se caracterizó por promover reformas políticas, sociales (Petit, 2020).

Por todo lo anterior, se adaptaron estas concepciones en Colombia mediante la Ley 130 de 1913, el cual conllevó a la creación del primer código contencioso administrativo y el Consejo de Estado con funciones jurisdiccionales en 1914. (Buitrago, 2017), y con la Constitución Política de 1991, se estableció que el servicio público es inherente a la finalidad del Estado y por ende la potestad sancionatoria es una necesidad que le permite a los ciudadanos ejercer los derechos de defensa, contradicción y debido proceso en las actividades propias del Estado.

Así, en Colombia la potestad sancionatoria del Estado, se desarrolla mediante la implementación de procesos administrativos sancionatorios como son la ley 734 de 2002 que se encarga de sanciones en materia disciplinaria, la ley 1333 de 2009, el cual, las establece en materia ambiental, pero el que nos ocupa, es el procedimiento administrativo sancionador que se enmarca en la ley 769 de 2002, donde expone definiciones para justificar la imposición de una multa a una persona, como también define que es diferente el concepto de transporte al de tránsito, concebido en la constitución de 1991, cuando se indicó que el transporte es un servicio público esencial prestado bajo la regulación del Estado.

Hay que mencionar que, desde el primer código contencioso administrativo en Colombia, hasta la actualidad se ha pasado por 6 reformas adecuándose a la Constitución vigente respecto del Estado social de derecho, con el objetivo fundamental de velar por el bienestar de la comunidad y para ello, se implementaron valores y principios como el debido proceso administrativo, que se hizo efectivo con la expedición de la ley 1437 de 2011, surgiendo como una necesidad debido a las nuevas tendencias e ideologías en la sociedad, por lo anterior, y en lo que respecta al tema de transporte en cuanto a las

infracciones de tránsito, hay que resaltar que la potestad sancionatoria le corresponde al Estado por tener carácter de servicio público, en especial con la promulgación de la Ley 769 de 2002, cuando denota las causas para ser imputable una multa o sanción.

De esta forma, se plantea la existencia de dos procedimientos administrativos sancionatorios; el primero radica como eje fundamental en la indagación preliminar para identificación del infractor contenida en la ley 1437 de 2011 y el segundo, solo inicia por la notificación y culmina con la sanción para garantizar el derecho de defensa y así poder cumplir los principios de contradicción y publicidad a la hora de imponer infracciones de tránsito, lo que conlleva a considerar el problema de la reglamentación respecto de las actividades del Estado desde el punto de vista de la potestad sancionadora, no obstante, al día de hoy no encajan con la realidad colombiana y necesitan una urgente modificación congruente puesto que no se ve el cumplimiento de realizar una indagación preliminar como eje fundamental del principio del debido proceso en este régimen sancionatorio, frente a los propietarios de vehículos de servicio público taxis en Bogotá.

Así, la estructura de este procedimiento, en cumplimiento de los principios de contradicción y publicidad a la hora de imponer infracciones de tránsito, por ser una actividad de control vial ejercida por autoridades administrativas en el ejercicio de la potestad sancionadora, al notificarse un comparendo de una foto multa sin existir una indagación previa crea arbitrariedades y trámites engorrosos lo que hace evidente el problema de la reglamentación respecto de las actividades del Estado desde el punto de vista de la potestad sancionadora lo cual requiere en este ámbito, una transformación.

## **Contexto investigativo**

### **RAI No. 1**

**Tema/Título:** Eficiencia de las cámaras de foto multas y reducción de los límites de velocidad sobre corredores viales de Bogotá durante el periodo 2015-2019

**Autores:** Julián Jair Botia Gaitán y German David Avella Duarte

**Tipo de trabajo:** Trabajo de Investigación

**Institución:** Universidad de La Salle

**Fuente (revista/sitio Web):** [https://ciencia.lasalle.edu.co/ing\\_civil/921](https://ciencia.lasalle.edu.co/ing_civil/921)

**Año publicación:** 2021

#### **Problema:**

La Sentencia C-038/20 de la Corte Constitucional la cual declaró la “inexequibilidad” del parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 y por la cual se impide el uso de sistemas electrónicos para la imposición de comparendos al considerar anticonstitucional la medida; sumado a esto algunos ciudadanos aseguraron que el uso de sistemas DEI no representa una medida eficaz para reducir los siniestros viales y producen migración de los puntos de siniestralidad.

#### **Objetivo general:**

Determinar la eficiencia de la reducción de los límites de velocidad y el uso de sistemas de Detección Electrónica de Infracciones (DEI), como medidas de regulación y control de la velocidad en corredores viales de Bogotá durante el periodo 2015-2019.

#### **Resumen del marco teórico-conceptual:**

Tras un estudio realizado por los autores respecto de la evolución urbana y en tema de movilidad en la ciudad de Bogotá, se recalcan fechas como 1905, donde se crea el hoy



Ministerio del transporte, desde allí es cuando el Estado se interesa por el desarrollo de la infraestructura pública promoviendo la inversión de recursos públicos en caminos, puentes y medios de transporte público, como Transmilenio.

La difícil movilidad en la ciudad es uno de los principales problemas que afrontan los bogotanos, reduciendo su calidad de vida, además de representar un gasto enorme por parte del Estado; a pesar de los esfuerzos para desestimar el uso del carro en Bogotá, las crecientes ventas son un claro testimonio de que la gente no se bajó del carro para subirse al transporte público, por el contrario, la aceptación social del carro en vez de disminuir creció; medidas como el pico y placa promovieron la compra de un segundo y tercer carro.

Por otro lado, la falta de cultura vial es otro problema a la que se le atribuyen cantidad de siniestros viales cada año, no solo en la ciudad de Bogotá; en primera medida, una cultura vial a nivel nacional, la cual supone que “el exceso de velocidad no representa un riesgo en la vías”, es uno de los principales retos para los organismos de control y prevención, pues esta percepción aumenta el riesgo de sufrir un siniestro o morir en las vías; esto se vio reflejado en la encuesta de movilidad presentada por el ministerio de transporte en el año 2014 donde se afirma que:

“El 45% de los colombianos considera que conducir a alta velocidad es emocionante, el 28% está en desacuerdo frente a la afirmación que conducir a alta velocidad aumenta el riesgo de estar involucrado en un accidente de tránsito, el 38% de los encuestados está de acuerdo con que sea poco probable que pueda ser detenido o multado por la policía si conduce a alta velocidad y el 47% considera que la mayoría de los que conducen en una zona residencial lo hacen por encima del límite de velocidad establecido”. (Ministerio de Transporte, 2014).

En el caso de la ciudad de Bogotá los peatones, los ciclistas y los motociclistas resultan ser casos especiales por la desprotección que presentan en los accidentes. Se determinó que 65% de los siniestros en donde ciclistas o motociclistas estuvieron involucrados, fue necesario la intervención de ambulancias; en contraparte, los vehículos cuya carrocería y chasis representan una protección adicional de sus ocupantes resultó ser menor la tasa en donde fue necesario la intervención de ambulancias.

Si se supone que un accidente de tránsito sin la intervención de ambulancia son aquellos accidentes leves o donde solo se generan daños materiales, bajo esta teoría es posible concluir que en el 80% de los accidentes generados por un automóvil fueron leves y solo generan afecciones en la movilidad y el tránsito del sector donde se presentó el siniestro.

Por todo lo anterior, se determinó que el uso de sistemas de foto detección o cámaras de control de la velocidad en reducir los niveles de siniestralidad, no es la única medida que un organismo de tránsito podría adoptar para regular y controlar el exceso de velocidad en sus corredores viales, los autores destacan la implementación de cámaras de velocidad, reductores de velocidad y señales horizontales, también se estudió la efectividad de modelos de tratamiento y predicción para determinar la efectividad de dichos esquemas en reducir la velocidad media de los puntos intervenidos y a su vez reconocer el efecto que tienen sobre la reducción de la accidentalidad (Hirst, Mountain, & Maher, p. 4).

#### **Conclusiones de los autores del documento consultado:**

Manifiestan los autores que las medidas de reducción de los límites de velocidad y el uso sistemas de Detección Electrónica de Infracciones (DEI) en la ciudad de Bogotá,

redujeron los índices de siniestralidad vial relacionados con el exceso de velocidad en un 50% tras 2 años de implementación (pasando de 516 en 2017 a 260 en 2019).

Los autores indican que en la ciudad de Bogotá se demostró que el control de los organismos de tránsito sobre las vías tuvo un mayor impacto sobre la siniestralidad vial que la sola decisión de reducir los límites de velocidad, además de mejorar la velocidad promedio de circulación.

Según los autores, el uso de sistemas DEI evidencio una reducción de la cantidad de siniestros viales con resultados fatales a menos de 500 metros de la ubicación de los dispositivos, pero también aumento porcentual y cuantitativamente los muertos a distancias entre 500 a 1000 metros de su ubicación, demostrando una migración de los puntos de mortalidad vial

### **Propuesta de los autores del documento consultado**

Los autores estiman pertinente poder conocer el impacto que tendría en la ciudad de Bogotá el uso de sistemas DEI con otro tipo de sanciones no monetarias, al reducir los niveles de siniestralidad y su acogida por parte de los conductores y así comparar los resultados.

### **RAI No. 2**

**Tema/Título:** Revisión y análisis del proceso sancionatorio administrativo contravencional de reincidencia del 2016 a 2020, en la ciudad de Bogotá D.C.

**Autora:** Claudia Alexandra Cabana Saavedra

**Tipo de trabajo:** Trabajo de Investigación

**Institución:** Universidad Santo Tomas

**Fuente (revista/sitio Web):** <http://hdl.handle.net/11634/38535>

**Año publicación:** 2021

**Problema** ¿La figura de la reincidencia en el derecho contravencional, en el Distrito Capital de Bogotá para sancionar los infractores de tránsito, ha utilizado un procedimiento que respete el principio de legalidad?

**Objetivo general:**

Analizar el proceso sancionatorio administrativo contravencional aplicado en el Distrito Capital en cuanto a la vulneración o no del principio de legalidad frente a la figura de la reincidencia durante los años 2016-2020.

**Resumen del marco teórico-conceptual**

La reincidencia contravencional en materia de tránsito, se deriva de una orden de comparendo, este a su vez es definido en el Código Nacional de Tránsito – Ley 769 de 2002 reformado por la Ley 1383 de 2010, en su artículo 2, como: “Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción.”, por lo que el comparendo es un documento público, físico, reglado, que contiene en si una orden de una autoridad pública a comparecer ante la autoridad administrativa de tránsito, se debe tener claro que no es una sanción, sin embargo, cuando al ciudadano se le notifica un comparendo y procede inmediatamente a hacer el curso pedagógico para obtener el descuento o procede a pagar en su totalidad, está aceptando tácitamente que cometió la infracción.

El objetivo principal del comparendo es notificar y citar al presunto infractor de forma inmediata que se debe presentar ante la autoridad de tránsito para que se decida después de surtido el procedimiento establecido, su carácter de contraventor o no. Se debe

tener claro que es una notificación para comparecer ante la Autoridad de Tránsito, no se está notificando una multa o sanción por la comisión de una infracción.

Los comparendos son identificados mediante una numeración única nacional otorgada a cada organismo de tránsito por el Ministerio de Transporte, la cual ayuda al seguimiento del procedimiento por parte de las autoridades, el reporte en los sistemas y registros nacionales, el comparendo no es un elemento probatorio y por consiguiente no es tomado como medio de prueba, por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar los hechos.

La autora expone los dos tipos principales de comparendos existentes en la legislación colombiana, que según la cartilla de Procesos Sancionatorios de Transporte y Tránsito, Federación Colombiana de Municipios – SIMIT. Página 42, son los realizados por las autoridades de tránsito en vía y notificados personalmente al presunto infractor no al propietario del vehículo, una vez impuestos se tiene 5 días hábiles para impugnar o cancelar y acogerse al descuento.

El comparendo es la orden formal para que el presunto contraventor se presente o comparezca ante la autoridad de tránsito competente por la comisión de una infracción, la multa es la sanción en dinero que debe pagar el infractor y cuyo valor está determinado por la gravedad de la sanción; y los Comparendos por medios técnicos o tecnológicos, comúnmente llamadas fotomultas o foto comparendos.

A través de la Ley 1843 de 2017 el Congreso de la República reguló la instalación y puesta en marcha de Sistemas Automáticos, Semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones – SAST; posteriormente, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 718 de 2018, mediante la cual se reglamentaron los

criterios técnicos para la instalación y operación de medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito, y en dicha reglamentación se estableció que la Agencia Nacional de Seguridad Vial es la encargada de la revisión técnica de toda la documentación que sustente la solicitud de implementación de SAST.

La Ley 1843 de 2017 y las resoluciones que reglamentan su uso se circunscriben exclusivamente al uso de SAST para el recaudo de la prueba en la imposición de un comparendo, pero no modifican en forma alguna las garantías al debido proceso que tienen todos los ciudadanos ante una eventual sanción por infringir las normas de tránsito.

Sin embargo, recientemente sobre el tema, la Corte Constitucional expidió la sentencia 038 de 2020, donde retoma el tema de las fotomultas al decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 1843 de 2017, declarando la inexecutable del parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017.

Resaltó la Corte que la declaratoria de inexecutable de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria entre el propietario del vehículo y el conductor, prevista en la norma demandada, por las infracciones captadas por medios tecnológicos (fotomultas), no implica que este sistema de detección de infracciones sea inconstitucional y, por lo tanto, puede seguir en funcionamiento.

Igualmente advirtió que la solidaridad sigue vigente en lo que respecta a vehículos vinculados a empresas de transporte, como lo prevé el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, declarado executable en la sentencia C-089 de 2011.

Finalmente, el procedimiento masivo, era muy expedito, pero los ciudadanos solicitaban realizar descargos y ser escuchados antes de ser declarados reincidentes, por lo que este procedimiento fue objeto de múltiples acciones de tutela, lo que conllevó a estudiar

un nuevo procedimiento a aplicar ya teniendo los fallos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca quien a partir de ser conocedor de este procedimiento alerto a la Personería de Bogotá y emitieron las directrices para buscar dar garantías a los ciudadanos, pero a su vez que fuera eficaz en la aplicación de la figura jurídica.

Por lo anterior, a partir de noviembre de 2019, se empieza a aplicar el procedimiento establecido en el titulo señalado en el Capítulo III Del Título III, Segunda Parte de La Ley 1437 De 2011, el cual consagra todas las etapas propias de un proceso sancionatorio lo que lo lleva a ser muy garantista para el ciudadano respetando sus derechos fundamentales, pero a su vez, que no se convierta en un proceso largo el cual no logre cumplir con el objetivo de la figura de la reincidencia.

#### **Conclusiones de la autora del documento consultado:**

El análisis que realiza la autora, indica que, el proceso sancionador por reincidencia no es del todo claro y efectivo a la hora de establecer un procedimiento concreto que le permita al ciudadano la garantía de sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción y derecho de defensa, así como el principio de legalidad, pues durante el periodo 2018-2019 al cambiarse el proceso sancionador que se venía aplicando con la ley 1437 de 2011 y tenerse únicamente lo tipificado en el artículo 124 de la ley 769 de 2002 se habla de la reincidencia, pero no se habla del procedimiento que debería seguirse para imponer la sanción. Creando un vacío en la aplicación de la norma que perjudica en sus derechos a los ciudadanos.

Adicional a ello, la autora evidenció que, no existe una diferencia entre infracciones al tránsito para ser sancionadas, todas por estar protegiendo la actividad de conducir la cual es considerada una actividad riesgosa, revisten la misma sanción, al incurrir en alguna y

acumular dos en un periodo de seis meses, estas pueden llevar a la suspensión de la licencia de conducción.

La autora evidenció que la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito, a pesar de haber tenido reformas como la última consagrada en la Ley 1383 de 2010, ha sido modificado por partes sin llegar el Legislador a realizar una revisión exhaustiva del Código y realizar una verdadera reforma de fondo donde se cubran los vacíos de la norma y evitar así la remisión normativa.

**Propuesta de la autora del documento consultado:**

La autora manifiesta que, en materia de tránsito, es importante determinar que un conductor es responsable de su comportamiento de acuerdo con las reglas viales, así como obedecer las normas de tránsito, situaciones que son desconocidas por parte de quien de manera reiterada infringe las mismas.

Ahora bien, frente a los conductores de servicio público, al ser declarados reincidentes les genera la suspensión de la licencia, con lo cual se ven afectados en su derecho al trabajo, si bien es un derecho que le asiste al sancionado poder emplearse y ejercer la profesión u oficio que a bien tenga, es obligación principal de la administración pública velar y garantizar que sea seguro, oportuno y eficaz el cumplimiento legal.

Tomando en cuenta que la seguridad vial y la seguridad de los usuarios es uno de los principios y fines esenciales del Estado y la primacía del interés general sobre el particular, para poder garantizar condiciones de seguridad y así proteger la vida, bienes, entre otros fines, valores y derechos constitucionales de primer orden.



### **RAI No. 3**

**Tema/Título:** “Las contravenciones de tránsito por foto radar y el derecho a la defensa”

**Autor:** Carrillo Zea Martín Sebastián

**Tipo de trabajo:** Trabajo de Investigación

**Institución:** Universidad Técnica de Ambato, Ecuador

**Fuente (revista/sitio Web):**

<https://repositorio.uta.edu.ec/jspui/handle/123456789/23375>

**Año publicación:** 2016

#### **Problema:**

Si bien es cierto el Reglamento a la ley de Tránsito Transporte y Seguridad Vial en su Art 238 inciso tercero reconoce la notificación por cualquier medio, incluidos de ser posible los medios electrónicos y/o tecnológicos, esto no se ha cumplido a cabalidad o como manifiesta la norma legal respecto de la notificación, dejando en indefensión a los infractores, además de violar su derecho constitucional causando un daño económico ya que por el desconocimiento de la contravención cometida se han generado interés de recargo por el no pago a tiempo de la misma, por lo que las contravenciones de tránsito, son faltas cometidas al ordenamiento jurídico de un Estado.

#### **Objetivo general:**

Elaborar un proyecto de ley de reforma al reglamento a la Ley de Tránsito Transporte Terrestres y Seguridad Vial, en aspectos de límites de velocidad, detección de contravenciones de tránsito por medios tecnológicos y las notificaciones para poder ejercer el derecho a la defensa

## **Resumen del marco teórico-conceptual**

Como un medio de prevención a la accidentabilidad dentro de las ciudades que conforman el territorio ecuatoriano, se ha realizado la implementación de medios tecnológicos con el fin de detectar a los infractores de los delitos y contravenciones, especialmente en materia de tránsito buscando precautelar la integridad de las personas y erradicar los accidentes de tránsito por exceso de velocidad, por la transferencia de competencias asumidas por los Gads Municipales.

Estos han colocado foto sensores o foto radares en las ciudades para eliminar el exceso de velocidad, sancionando a quienes irrespeten la norma legal de conformidad a lo que establece el Código Orgánico Integral Penal en su Artículo 386 numeral 3 y 389 numeral 6, en concordancia con lo que establece el Art. 191 del Reglamento de la Ley de Tránsito, Transporte Terrestre, y Seguridad vial, donde se encuentran establecidas las velocidades permitidas y los rangos de moderación, cabe recalcar que las infracciones detectadas por los foto sensores o medios tecnológicos serán únicamente pecuniarias de conformidad a lo que establece el Art 238 ibidem y se establecerán en contra del dueño del vehículo.

Esta implementación de la tecnología como todo gran cambio ha traído inconformidades en la ciudadanía, manifestando en muchas de las ocasiones que los valores que se cobran son excesivos, sin considerar que la sanción no la impone los Municipios, pues están tipificadas en el COIP, recordando que toda contravención podrá ser impugnada dentro de los tres días después de su cometimiento.

Por tal razón los GADs Municipales por medio de sus Direcciones de Tránsito están en la obligación de notificar a las personas que han excedido los límites de velocidad, para

que estos ejerzan su derecho a la defensa, es de donde denota el problema de investigación ya que la ciudadanía tiene conocimiento de las contravenciones de tránsito a los dos, tres y hasta seis meses posteriores al hecho, enterándose de las mismas cuando se realizan trámites como por ejemplo de matrícula, es decir que nunca fueron notificados con el cometimiento de la infracción para poder ejercer su derecho a la defensa ante uno de los jueces de la materia, por tal razón se los ha dejado en completa indefensión, vulnerando un derecho constitucional, atentado contra la seguridad jurídica del Estado.

#### **Conclusiones del autor del documento consultado:**

El autor determina que la implementación de los medios tecnológicos en la detección de infracciones de tránsito, así como notificaciones de las contravenciones cometidas por exceso de velocidad, violan el derecho constitucional a la defensa ya que los infractores no han sido legalmente notificados impidiéndoles ejercer su derecho a la defensa, ante la autoridad competente quien será el encargado de administrar justicia y de ser el caso emita una sentencia en la que ratifique el estado de inocencia o de culpabilidad.

Para el autor, la implementación de los medios tecnológicos en la detección de contravenciones de tránsito por exceso de velocidad disminuiría de forma inmediata el número de accidentes mortales y heridos, y es una forma probada de hacer progresos reales hacia los objetivos de seguridad vial, con respeto de las normas constitucionales permitiendo que las personas hagan uso de sus derechos, especialmente el derecho a la defensa.

Según el autor, las contravenciones de tránsito por exceso de velocidad son detectadas por los fotosensores colocados de una manera adecuada luego de un estudio científico, las mismas que son notificadas de conformidad a lo que establece el Reglamento

a la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, pero que las mismas son erróneas ya que no ha terminado de migrar y actualizar los datos de la ANT (Agencia nacional de Tránsito) a la DTTM (Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad del GAD Municipalidad de Ambato)

**Propuesta del autor del documento consultado:**

Elaborar un proyecto de ley de reforma al reglamento a la Ley de Tránsito Transporte Terrestres y Seguridad Vial, en aspectos de límites de velocidad, detección de contravenciones de tránsito por medios tecnológicos y las notificaciones para poder ejercer el derecho a la defensa, con el fin de cumplir con la Constitución de la República del Ecuador ya que somos un Estado constitucional de derechos y Justicia.

Tipificar en el Código Orgánico Integral Penal los efectos jurídicos por falta de notificación en materia de tránsito, con el fin de aplicar la economía procesal con respecto a las impugnaciones presentadas por ante los juzgadores y que las mismas carezcan de notificación.

Concientizar a la ciudadanía sobre los límites de velocidad desarrollando estrategias en las zonas urbanas, donde pueden obtenerse más rápidamente las mayores mejoras en términos de seguridad, especialmente de cara a los usuarios vulnerables.

**RAI No. 4**

**Tema/Título:** ¡Sí, es la foto de mi vehículo! Una mirada al procedimiento de detección electrónica de infracciones, a partir de la postura de la Corte Constitucional Colombiana, contenida en la Sentencia C-038 de 2020

**Autora:** Edith Carolina Chávez

**Tipo de trabajo:** Artículo de Investigación.

**Institución:** Universidad Libre

**Fuente (revista/sitio Web):** <https://hdl.handle.net/10901/20265>

**Año publicación:** 2021

**Problema:**

En todas las oportunidades en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado, ha señalado que el Estado debe indicar quién cometió la infracción para que pueda imputar responsabilidad contravencional; sin embargo, ha dejado incólume e incluso, ha declarado exequibles, las normas que establecen el procedimiento de la Detección Electrónica de Infracciones - DEI, con el cual el Estado debe garantizar, exclusivamente, el debido proceso a quien le es notificada una orden de comparendo.

Esa dicotomía deja en el vacío a los organismos de tránsito, entidades administrativas que tras la incertidumbre de la aplicación de un procedimiento contenido en la ley versus aquel exigido a través de una interpretación jurisprudencial, se ven compelidos a permanecer en las ruinas del evidente retraso de las normas procesales que permitirían, sin lugar a duda, arrojar el puente necesario para unir ambos mundos.

**Objetivo general:**

Describir el principio de la carga de la prueba, identificando el alcance de la *ratio decidendi* y de los *obiter dicta* en la jurisprudencia de Corte Constitucional, a fin de analizar la viabilidad de la aplicación de la sanción en cabeza del propietario del vehículo, en virtud del procedimiento de detección electrónica de infracciones de tránsito en Colombia

**Resumen del marco teórico-conceptual:**

Teniendo en cuenta la sentencia C-038 de 2020, que fija el procedimiento de detección electrónica de infracciones, la autora discrepa del análisis y pronunciamiento que

realizo la Corte y con los que según la autora, ha hecho incurrir en errores jurídicos garrafales tanto a la ciudadanía como a la administración pública, toda vez que considera que, si el propietario no desvirtúa la imputación hecha a través del comparendo electrónico, lo que procede, no es la solidaridad en el pago de la sanción, como acertadamente lo señaló la Corte, sino la declaratoria de responsabilidad contravencional directamente en su contra.

Las consecuencias de los vacíos generados en la normatividad vigente, por la inexactitud en la delimitación de los pronunciamientos jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha emitido al respecto; lo anterior con el propósito de llegar a la conclusión de la posibilidad de aplicación del procedimiento de la detección electrónica de infracciones – DEI, contenido en el Código Nacional de Tránsito.

La Corte Constitucional en (Sentencia C-038/20), si bien definió la inconstitucionalidad de la figura de la solidaridad del propietario respecto del procedimiento de la detección electrónica de infracciones, centrando allí su *ratio decidendi*, no lo es menos que ha causado una polémica gigantesca y ha dejado desprovistos de herramientas jurídicas a los organismos de tránsito del país, con aquellos argumentos circundantes al problema jurídico expuesto en ese evento, que como ya se indicó, son las apreciaciones incidentales del magistrado que estudió el caso pero que no son de obligatoria obediencia.

Dentro de los *obiter dicta* de la Corte en dicha sentencia, se encuentra el relacionado con la aplicación del debido proceso, compuesto de los derechos de defensa y de contradicción con los que cuenta el propietario del vehículo, a quien se notifica el comparendo impuesto a través de ayudas tecnológicas, haciendo énfasis respecto de la

carga de la prueba para la identificación del conductor a fin de definir la responsabilidad contravencional e imponer la consecuente sanción.

El análisis que se desarrolló respecto de esa amplitud regulatoria rompe tal dicho y adicionalmente quebranta aquellos principios generales del derecho que deben vincularse al procedimiento de detección electrónica de infracciones, al igual que fractura la lógica jurídica de las presunciones legales *iuris tantum* aplicables al mismo

### **Conclusiones de la autora del documento consultado**

Para la autora, los *obiter dicta*, aquellos argumentos gravitatorios al asunto atacado se constituyen en el camino por el que transita el pensamiento del magistrado ponente para llegar a una determinada conclusión, pero su contenido jamás podrá aparejar las mismas consecuencias de obligatoriedad de la razón de la decisión, luego su inobservancia por parte de las autoridades o la ciudadanía no deriva en el desacato de la decisión judicial.

Al propietario a quien se le notifica dicha orden de comparendo, en sí es merecedor de una responsabilidad objetiva derivada de la propiedad, que únicamente podrá ser desvirtuada por quien ostenta el derecho de dominio de la cosa. En otras palabras, la carga de la prueba a fin de determinar quién tenía la guarda del vehículo y, por lo tanto, lo conducía al momento de ser captado cometiendo una infracción de tránsito, se encuentra en cabeza exclusiva del propietario de automotor.

A pesar de los análisis realizados por la Corte Constitucional respecto de que le corresponde al Estado probar la identidad del conductor ya que la sanción solo podrá ser impuesta a quien cometió la infracción y que del propietario se presume su inocencia no encontrándose obligado a testificar en su contra, argumentos éstos que rompen el esquema de seguridad jurídica del régimen legal colombiano respecto, entre otros, de la teoría de la

carga de la prueba y de las presunciones de ley, y que, valga decir, no tienen fuerza vinculante, el procedimiento relacionado con la detección electrónica de infracciones vigente en Colombia es perfectamente aplicable y su consecuencia, en el evento en el que el propietario no cumpla sus cargas procesales, le acarrea el registro de la sanción a su cargo.

### **Propuesta de la autora del documento consultado**

La autora estima pertinente que es necesario que a futuro el legislador detalle la línea procedimental para cerrar las brechas de confusión entre lo sustancial y lo procesal, indicando con confianza las cargas procesales que, en virtud de la presunción de dominio, deben aplicarse.

### **RAI No. 5**

**Tema/Título:** “El principio de proporcionalidad en la sanción de la contravención de tránsito de primera clase”

**Autora:** Allison Stephanie Duque Soria.

**Tipo de trabajo:** Trabajo de investigación

**Institución:** Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato

**Fuente (revista/sitio Web):**

<https://repositorio.pucesa.edu.ec/handle/123456789/1676>

**Año publicación:** 2016

**Problema:** Analizar la aplicación del principio de proporcionalidad en la sanción de la contravención de tránsito de primera clase.

**Objetivo general:** Investigar la aplicación del principio de proporcionalidad en la sanción por contravención de tránsito de primera clase.



## **Resumen del marco teórico-conceptual**

En materia penal, específicamente en los delitos y contravenciones de tránsito la aplicación del principio de proporcionalidad no es la excepción, se debe establecer un debido criterio de proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales.

Las normas buscan un orden o control dentro de la sociedad basado en sistemas, que tienen por objetivo anticipar a los ciudadanos a lo que se puede estar exponiendo por su conducta, los cuales en el caso específico de las contravenciones de tránsito por exceso de velocidad se determinaban sanciones correspondientes a la reducción de 10 puntos en la licencia, sanción pecuniaria de un salario básico unificadas del trabajador en general y además la privación de libertad de tres días.

Con la sanción de privación de libertad por conducir en exceso de velocidad nos encontramos frente a una vulneración de varios derechos fundamentales, como es la libertad, dicha libertad es inherente del ser humano y un derecho fundamental que el Estado garantiza.

La libertad se considera un derecho esencial de la persona que el Estado protege y garantiza dentro de la Constitución del Ecuador, pero dicha libertad se ve limitada al establecerse prohibiciones en determinados actos que son establecidos como delitos o contravenciones y como consecuencia se impone la privación de libertad, de acuerdo a Ferrajoli (1995), “ las prohibiciones penales injustificadas por ser ellas mismas lesivas de derechos fundamentales” (p. 101), por lo cual no se puede afirmar que todas las sanciones son justas o que reparan una violación en caso de materia de delitos y contravenciones.

Con esta indicación el problema determinado en el presente proyecto de investigación la intensión de la autora es conocer y determinar si desde la triple sanción en

la contravención de tránsito de primera clase determinadas por el Código Integral Penal, ha logrado su objetivo que es reducir el nivel de accidente dentro del Ecuador, o si las sanciones que se han tipificado son excesivas o a su vez desproporcionales al acto antijurídico y por ende conlleva a la vulneración de más derechos fundamentales.

Las leyes establecen medidas represivas cuando su finalidad es que las mismas sean preventivas para la sociedad, según Verdugo (2008); “El Tribunal Constitucional no se limita a controlar la constitucionalidad de las leyes de forma preventiva – antes de que sean promulgados-, sino que también lo hace de manera represiva, una vez que estas pasan a formar parte del sistema jurídico legal” (p. 248).

En el caso de la o el conductor que falte de obra a la autoridad o agente de tránsito, se puede decir que todas las personas nos merecemos respeto y el Estado vela por la seguridad y bienestar de los ciudadanos es por ellos que faltar de obra a la autoridad o agente de tránsito debe ser sancionado, pero de allí que se sancione de manera administrativa, pecuniaria y con privación de libertad considero que es excesivo porque se está vulnerando el derecho de libertad y el derecho al trabajo.

La privación de libertad es exagerado y desproporcional a las contravenciones de tránsito de primera clase y mucho más si ya se está sancionando con multa de un salario básico y reducción de 10 puntos en la licencia, debe existir una relación coherente entre la conducta y la sanción; específicamente en la sanción de la contravención de tránsito de primera clase son desproporcionales y excesivas siendo estas sanciones lesivas de los derechos fundamentales del conductor.

Al ser detenido por cometer una infracción, la sanción de privación de libertad produce vulneraciones a demás derechos, pues han tenido que renunciar a su trabajo por

no asistir tres días, y además se ha tenido que descuidar a su hogar, las sanciones en la contravención de primera clase no solo se establecen multas de un salario básico unificado y la reducción de diez puntos en la licencia, va más allá que es la privación de libertad por tres días.

Las leyes establecen medidas represivas cuando su finalidad es que las mismas sean preventivas para la sociedad, según Verdugo (2008);

“El Tribunal Constitucional no se limita a controlar la constitucionalidad de las leyes de forma preventiva – antes de que sean promulgados-, sino que también lo hace de manera represiva, una vez que estas pasan a formar parte del sistema jurídico legal” (p. 248).

#### **Conclusiones de la autora del documento consultado:**

En materia de tránsito anteriormente se regía por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a partir de la promulgación del Código Orgánico Integral Penal rige todo lo concerniente a tránsito, de igual manera se establecen principios que sirven de guía para solucionar los problemas penales, dentro de estos principios se establece el principio de proporcionalidad siendo éste fundamental por la relación directa de la conducta de la persona y la sanción; además del enfoque constitucional.

El principio de proporcionalidad está reconocido tanto en normas nacionales como en normas internacionales, siendo éste un principio constitucional para limitar el poder del Estado, evitando así el abuso y el arbitraje del mismo, es decir que exista una adecuada e idónea sanción por el acto cometido, pues al ser excesivo conllevaría a vulnerar derechos fundamentales del infractor, para una correcta aplicación de dicho principio de debe

desarrollar el test de proporcionalidad que se divide en principio de idoneidad, principio de necesidad y finalmente proporcionalidad en sentido estricto.

La doctrina establece que las contravenciones tienen menor gravedad que un delito, por ende, la sanción debería ser impuesta mediante multas pecuniarias. Por otro lado, el procedimiento de la investigación realizada para las contravenciones de tránsito debe ser sencillo, rápido y eficaz.

**Propuesta de la autora del documento consultado:**

Enfatiza la autora que, siendo los principios constitucionales herramientas fundamentales para solucionar problemas que se presentan dentro de la sociedad, es de suma importancia que los jueces que tiene el poder de administrar justicia se basen y apliquen dichos principios para que de esta manera no se presente inconstitucionalidades ni se vulneren los derechos de los ciudadanos.

Considera la autora que, es necesario la enseñanza desde la niñez sobre materia de tránsito, debido que la sociedad no tiene buenas costumbres y hace caso omiso a las señales de tránsito y lo que se establece como infracciones; si se llegara a concientizar tanto a los conductores como a los peatones de la importancia de respetar las normas, no se atentaría con la seguridad vial y además se evitarían sanciones que afectan a sí mismo.

**RAI No. 6**

**Tema/Título:** El procedimiento administrativo (contravencional-sancionatorio) de la imposición de foto multas de la secretaría de tránsito de Bogotá.

**Autores:** Edgar Fabián Garzón Buenaventura y Brayan Herrera Rey

**Tipo de trabajo:** Artículo de Investigación

**Institución:** Revista Doctrina Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá.

**Fuente (revista/sitio Web):**

[https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/](https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/8)

8

**Año publicación:** 2021

**Problema:** ¿Cuáles son los aportes de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los actos administrativos sancionatorios de transporte y cuáles son las modificaciones en las políticas distritales?

**Objetivo general**

Detallar los elementos de la teoría del acto administrativo, su evolución, las foto-multas y los procedimientos sancionatorios que se aplican en la normatividad vigente para analizar de algunas sentencias de la Corte Constitucional que orienten el desarrollo jurisprudencial que ha incidido en las políticas públicas distritales.

**Resumen del marco teórico-conceptual**

Los elementos que componen el acto administrativo prescinden sin dificultades la parte volitiva sin que cambie la esencia del concepto, al final lo que se pretende es crear, modificar o extinguir derechos acordes con la ley y la Constitución y sobre todo generar los efectos para los cuales se justifica el acto.

La administración tiene la potestad y la obligación de superar los defectos que un acto administrativo tenga en sus efectos y es por esta razón, que el derecho administrativo comprende la opción de demandar sus propios actos, tal como lo demuestra la vigencia del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

Así pues, la composición del acto administrativo en cuanto a su validez y eficacia comprende un margen reglado de la institución jurídica, que permite eliminar el aspecto

volitivo dirigido a la supremacía de la administración. La voluntad en el acto administrativo es tan sólo la representación de la validez del acto que debe dirigirse al reconocimiento inequívoco de las reglas legales y constitucionales, esta premisa es la que debe primar en los actos administrativos toda vez que su importancia, se encuentra en la potestad del Estado de emanar decisiones hacia sus administrados.

Los contenidos esenciales que se articulan en la efectividad del procedimiento administrativo en la actuación administrativa, que en la legislación colombiana es desarrollada en la Ley 1437 del 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo capítulo tercero, a lo que se suman las fuentes del derecho internacional desde la óptica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (convencional- res interpretata- res judicata), las formales del internas del derecho (Constitucionales-legales), entre las que se destacan los principios implícitos y explícitos como son: el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, él deber de motivar el acto administrativo.

Es entonces que, el objeto del derecho administrativo sancionatorio es obtener un acto administrativo que absuelve o condena al servidor público o al administrado. Es necesario precisar que la manifestación de la actuación administrativa cobra de todos los atributos del acto (legalidad, ejecutividad, ejecutoriedad, estabilidad, obligatoriedad), por tanto, el procedimiento y la sanción son la columna vertebral que se observa desde la posición del Estado como los llamados a la ejecución de la imposición de la medida.

Los comparendos electrónicos nacen del avance tecnológico al servicio de las administraciones en su quehacer diario. Su naturaleza es determinar un comparendo, a través de la ayuda de medios electrónicos que captan y procesan el comparendo de forma

automatizada. Precisamente, fue el Congreso de la República mediante la Ley 1843 de 2017, que reguló la aplicación de sistemas automáticos para el procesamiento e imposición de multas ante infracciones de tránsito.

La resolución 718 de 2018 del Ministerio de Transporte reglamentó de forma técnica la aplicación e instalación de los medios tecnológicos y asignó a la Agencia Nacional de Seguridad Vial como encargada de la revisión técnica. A su vez la mencionada entidad a través de la Resolución 426 de 2018, adopta los criterios que se emplean para la evaluación técnica que tiene como objeto.

Ahora bien, todas las autoridades de tránsito que deseen adoptar medios tecnológicos para el procesamiento de infracciones de tránsito deben solicitar el respectivo permiso al Ministerio de Transporte, el cual regirá de uso exclusivo para los o Sistemas Automáticos, Semiautomáticos y otros medios tecnológicos – SAST y no para el control que deben y pueden seguir ejerciendo las autoridades de tránsito. (SIMIT, 2018).

#### **Conclusiones de los autores del documento consultado:**

La implementación de Sistemas Automáticos, Semiautomáticos y otros medios tecnológicos – SAST, ha sido un tema que la Corte Constitucional colombiana lo ha referido a la responsabilidad solidaria como eje central de la discusión. El desarrollo jurisprudencial marca una tendencia de responsabilidad objetiva que prescinde de elemento culpa y que ha determinado la inobservancia de postulados básicos, consagrados a nivel constitucional y legal, del debido proceso y del derecho a la contradicción.

Las políticas públicas distritales que se dirigen a preservar el orden y velar por la seguridad vial han implementado acciones de corte automatizado que logra procesar las infracciones de tránsito, sin embargo estos fines que cumple la administración no pueden

desconocer los postulados legales y de orden constitucional, razón por la cual, la Corte Constitucional decidió en sentencia C-038 de 2020 suprimir la responsabilidad solidaria del propietario, toda vez que el derecho sancionatorio también se estructura desde el principio de culpabilidad y que, por ende, el desconocimiento a la individualización del infractor procede a una negación de la defensa del propietario cuando este no ejercía la tenencia del vehículo.

La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional demuestra un gran avance en la protección del derecho a la defensa y del principio de culpabilidad que existe en el orden sancionatorio.

Al igual que predicen los postulados en el derecho penal. mediante la sentencia C-038 de 2020, que se ha modificado las políticas públicas distritales referente a la protección y seguridad vial con medios automatizados en el proceso contravencional sancionatorio.

La jurisprudencia del máximo tribunal constitucional infiere en la modificación de la ejecución de la política distrital en transporte y es así como ya se han observado sentencias y decisiones que se observaron ut supra que manifiestan la inconstitucionalidad que hoy representa las foto-multas por prescindir de la individualización del infractor.

**Propuesta de los autores del documento consultado:**

La imposibilidad de individualizar al infractor resultaría contrario a aplicar la multa impuesta por un sensor de velocidad, ya que se desconocería el derecho a la defensa y sobre todo el nexo causal derivado del principio de culpabilidad.

Así mismo, otra decisión de la misma entidad (Decisión 1748, 2021) manifiesta el acatamiento y el cumplimiento de la declaratoria de inexecutable por parte de la Corte



Constitucional, toda vez que resulta en un imposible la individualización del infractor en la foto reportada por un radar de velocidad.

**RAI No. 7**

**Tema/Título:** Evaluación de impacto de las cámaras de foto detección en la ciudad de Medellín

**Autora:** Juliana Álvarez Restrepo

**Tipo de trabajo:** Artículo producto de investigación

**Institución:** Universidad EAFIT Escuela de Economía y Finanzas

**Fuente**

**(revista/sitio**

**Web):**

[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7286/Juliana\\_AlvarezRestrepo\\_2015.pdf?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7286/Juliana_AlvarezRestrepo_2015.pdf?sequence=2)

**Año publicación:** 2014

**Problema:** En el año 2010 hubo 1,24 millones de víctimas mortales en las carreteras del mundo y entre veinte y cincuenta millones de personas más sufrieron traumatismos por accidentes de tránsito en ese mismo año; quedando una parte importante de estas últimas en situación de discapacidad (World Health Organization, 2011). Las cifras anteriores son una clara muestra de la necesidad de definir políticas e implementar estrategias que hagan frente a esta problemática, que puede ser prevenible y que no solamente afecta a las víctimas de las colisiones y a sus familias, sino a los ciudadanos en general que deben asumir los costos de la pérdida de productividad, incremento en las primas de los seguros, desviación de los recursos de la salud, congestión, daños a estructuras físicas, entre otros (citando a Blincoe, Miller, Zaloshnja, & Lawrence, 2014).

**Hipótesis** En Medellín no se han llevado a cabo estudios independientes que identifiquen los efectos de este tipo de proyectos. Es decir, los ciudadanos sólo cuentan con información suministrada por la Secretaría de Movilidad para determinar si esta política ha sido efectiva o no.

**Objetivo general:** Medir los efectos de las cámaras de foto detección instaladas en Medellín en los niveles de accidentalidad y con los resultados obtenidos pueden reforzar sus programas si es necesario o ampliar su implementación o si la intervención ha sido realmente exitosa.

**Resumen del marco teórico-conceptual:**

Mediante la metodología Diferencia-en-Diferencias puede utilizarse para medir el efecto de la implantación de dispositivos de foto detección en la ciudad de Medellín, al estimar los efectos de la política comparando los niveles de accidentalidad en sitios similares en sus características de tráfico y accidentalidad, y donde la única diferencia es la presencia o no de la cámara de foto detección.

La ventaja de Diferencia-en-Diferencias con respecto a los métodos bayesianos es que permite comparar dos sitios en un mismo momento del tiempo, lo que evita problemas de no observables en el tiempo. Adicionalmente, para el caso de Medellín la metodología resulta muy apropiada, ya que hay muy pocas cámaras con respecto a los sitios de alta accidentalidad, y por esta razón, estas han tenido que moverse por diferentes sitios de la ciudad. Así según la autora, se puede usar la temporalidad de la instalación de las cámaras para identificar el grupo de comparación, en diferentes momentos del tiempo.

### **Conclusiones de la autora del documento consultado:**

La autora concluye que al calcular el estimador de Diferencia-en-Diferencias se encontró que el sentido de su coeficiente fue negativo. Por lo que se encontró evidencia suficiente para afirmar que la instalación de las cámaras de foto detección efectivamente contribuyó con la disminución de los accidentes en Medellín.

Además, la autora expone que se puede concluir que el sistema inteligente de movilidad de Medellín está cumpliendo con el objetivo de reducir la accidentalidad. Pero surge el interrogante de si el beneficio de esta política supera el costo de desarrollar un proyecto de este tipo, que implica altas inversiones y altos costos de operación.

### **Propuesta de la autora del documento consultado:**

La autora propone que fuese interesante medir el impacto de los dispositivos en la ciudad utilizando metodologías de inferencia bayesiana para comparar resultados.

### **RAI No. 8**

**Tema/Título:** Viabilidad de las fотомultas en el AMB

**Autor:** Miguel Ángel Páez Torres

**Tipo de trabajo:** Artículo producto de investigación

**Institución:** Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Bucaramanga.

**Fuente (revista/sitio Web):** <http://hdl.handle.net/20.500.11912/10060>

**Año publicación:** 2014

### **Problema:**

El Área Metropolitana de Bucaramanga ha padecido un gran crecimiento urbano en las últimas décadas, al igual que una apertura económica; Bucaramanga está creciendo verticalmente y las ciudades vecinas como Floridablanca y Piedecuesta también se están

densificando fuertemente. Asimismo, con el auge económico y la fácil accesibilidad de adquirir vehículo propio ha provocado problemas de congestión a la hora de transitar de un punto a otro en el AMB.

**Objetivo general:**

Determinar la posibilidad de implantación de Video multas en el Área Metropolitana de Bucaramanga mediante dispositivos de alta tecnología con fines de reducir accidentalidad y mejorar el comportamiento de los usuarios en la vía y detectar la intencionalidad de cometer la infracción.

Estudiar factores de organización, entorno, sostenibilidad y sobre todo funcionalidad para instaurar este tipo de medidas de control.

**Resumen del marco teórico-conceptual:**

El sistema de control y fiscalización electrónica hace parte de una nueva forma de regular el tránsito, denominándose, así como sistemas inteligentes de transporte (ITS), que ayudan a fortalecer los planes y estrategias en la seguridad vial, del monitoreo y toma de decisiones de forma clara, oportuna y en tiempo real.

En el uso de las fotomultas, requieren dispositivos de alta tecnología, mediante la utilización de cámaras controladas electrónicamente, especializados en detectar infracciones de tránsito a través de otros elementos tales como radares, celdas sensoriales y otros elementos de detección a lo largo de un corredor en estudio, ya sea en un paso semaforizado, corredor vial o zonas que requiera tener tránsito calmado.

Con la llegada del sistema ITS de las fotomultas a Colombia, según al autor se brinda mayor cobertura en la satisfacción de las necesidades del transporte, persuadir el mal comportamiento de los conductores, llevando a la concientización del respeto a las

normas de tránsito y transporte, además es un instrumento de apoyo a la hora de adoptar medidas de control.

### **Conclusiones del autor del documento consultado:**

El autor concluye que, el sistema de fotomultas a la hora de ser evaluado como un proyecto, debe contar con un sistema organización y operacional eficiente, del cual se rigen con factores económicos para su factibilidad. En el éxito del sistema, se debe estructurar de tal manera obtengan resultados positivos y evitar problemas de mala operación, del cual es indispensable saber ubicar estratégicamente los dispositivos de control a lo largo del corredor y la buena implementación de la tecnología.

Por ello, el autor termina por concluir que la viabilidad de las fotomultas en el estado actual (a la fecha de febrero del 2014) no está siendo viable por las siguientes causas:

- Falta de socialización con la comunidad.
- Poca claridad sobre el sistema contractual del programa y la vulnerabilidad del sistema ante manipulación, abusos y malversación de los recursos.
- Improvisación en el esquema de las políticas organizacionales como la adjudicación de las velocidades de operación de las carreteras, la metodología de la selección de lugares e intersecciones.
- A pesar de que rotundamente es una medida que castiga el mal parqueo de los vehículos, no es excusa de la falta de planeación de la adopción de políticas infraestructurales; si el objetivo es desestimular el uso del vehículo particular, la apertura económica y la fácil adquisición de vehículos pone en riesgo el modelo adoptado a causa de la comodidad y confort que estos ofrecen en vez del servicio público. En contraparte, los índices de opinión pública indica que este tipo de medidas viola la privacidad y el

principio de inocencia, por ende, se prefiere mejor fuertes campañas de cultura vial ciudadana.

**Propuesta del autor del documento consultado:**

Atendiendo las conclusiones, el autor propone para Bucaramanga la creación de mejores políticas de velocidad operativas en los corredores, en su caso velocidades de 30 kph en vías netamente residenciales, 40 en vías colectoras residenciales, velocidades de 50 kph en corredores principales con pasos semaforizados, 60kph para corredores como la Cra 27 o corredores principales de escasos pasos en semáforo (Transversal Oriental, incluso en algunos sectores de este corredor a 70 kph) , y velocidades de 80 kph para avenidas principales como “la Autopista”, el Anillo Vial. En el caso de las paralelas como la de Cañaveral-Puente Provenza y PQP, las velocidades recomendadas serían entre un rango de 50-60 kilómetros por hora, así de otra manera evitar medidas de velocidades absurdas, se tenga en cuenta que dentro de estos corredores existe un determinado flujo vehicular, por el cual se pretenda que el impacto ambiental como la contaminación vehicular no sea grande y los problemas de salud pública no sean caóticos. Dentro de otras políticas, se debe escoger estratégicamente los sectores que necesiten estos dispositivos de control y distribuirlos de tal manera que no cree el efecto “halo”.

En el mismo sentido, también el autor recomienda la creación de un ente Auditor que controle el sistema, detecte las debilidades y cree un programa transparente, confiable a la comunidad y así, seguir los lineamientos de la sostenibilidad.

Y para finalizar, propone que se socialice el programa con la comunidad, mediante encuestas de opinión pública, promoción del proyecto en la radio, televisión local, internet, creando un espacio armonioso entre todos los usuarios de la vía, como programas de cultura

ciudadana, para que estos sean conscientes que el acto de conducir y el respeto de las normas acarrea beneficios para la sociedad y no crear un espacio de mala percepción acerca de este tipo de medidas cuando se esté haciendo o pagando la multa; en estos casos es mejor prevenir que curar.

**RAI No. 9**

**Tema/Título:** Viabilidad para un sistema de foto detección y/o fotomultas en el municipio de la Tebaida

**Autores:** Carlos Eduardo González Zuluaga y Milton Rubén Asprilla Quintero

**Tipo de trabajo:** Artículo producto de investigación

**Institución:** Fundación Universitaria Católica- Lumen Gentium

**Fuente**

**(revista/sitio**

**Web):**

<https://repository.unicatolica.edu.co/handle/20.500.12237/783>

**Año publicación:** 2016

**Problema:** ¿Es viable la implementación de un sistema de foto detección y/o fotomultas en el municipio de La Tebaida-Quindío?

**Hipótesis**

“(…) los índices de accidentalidad y falta de respeto a las normas de tránsito, se requiere analizar o determinar la viabilidad de la implementación de una solución y/o herramienta tecnológica en seguridad vial, la cual incluye equipos móviles y fijos de registro electrónico y de impresión de comparendos con su respectivo software de captura y administración en el registro de infracciones de tránsito del municipio de Tebaida - Quindío, denominado foto detección y/o fotomultas, que permita mejorar y apoyar la debida gestión del tránsito.”

**Objetivo general:**

Determinar la Viabilidad de un sistema inteligente de foto detección y/o fotomultas en el Municipio de Tebaida – Quindío

**Resumen del marco teórico-conceptual:**

Para la viabilidad en la implementación de un sistema de foto detección en el municipio La Tebaida, se debe considerar parámetros técnicos, legales y financieros además del tamaño municipio, por ello se debe estudiar los sistemas de foto detección en funcionamiento en ciudades de similar tamaño de Colombia, como Floridablanca, Arjona, Chinchiná, entre otras., para revisar sus experiencias positivas y negativas que sirvan de base en este estudio.

En este punto, es destacable modelo en sistemas de foto detección y/o fotomultas de la ciudad de Medellín, por ser guía o referente, Así para el estudio de la viabilidad, primero debe establecerse los indicadores de accidentalidad, registro de parque automotor, cantidad de comparendos periódicos, mapa de la red vial y semaforización de las vías principales y alternas, con estos datos se logrará caracterizar el tránsito, es decir un modelo donde se determine los puntos críticos en la movilidad del municipio de Tebaida. Y segundo, recopilados estos datos y con criterios especializados de tránsito se establecerán los sitios adecuados para instalar las cámaras de foto detección y/o fotomultas, una vez se haya diseñado el sistema en su parte técnica y financiera estableciendo el valor de inversión inicial en equipos, capacitaciones, el costo mensual del personal técnico, por último, debe realizarse una proyección del recaudo requerido por concepto de multas detectadas en el sistema y el tiempo en que el proyecto generará una rentabilidad económica.



En la parte de recaudo es vital definir la forma que serán notificados los infractores y la forma que la secretaria de tránsito y transporte de Tebaida tiene para ejecutar el cobro, definiendo una etapa de cobro ordinario, cobro persuasivo y cobro coactivo, igualmente la definición de los porcentajes de descuento por pronto pago, mediante las soluciones y/o herramientas tecnológicas utilizadas para el registro de una infracción a las normas de tránsito, están permitidas y avaladas por la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010.

**Conclusiones de los autores del documento consultado:**

Los autores exponen que el proyecto es viable en su parte técnica y legal, en la parte financiera no es viable de acuerdo con las cifras moderadas de infracciones realizadas por el Municipio.

De otro lado, los autores señalan que desde la parte técnica existen los medios técnicos y tecnológicos fabricados por una pluralidad de proveedores, que permiten satisfacer la necesidad del mercado colombiano.

En lo que respecta a la parte legal y/o jurídica, los autores concluyen que se puede utilizar dispositivos electrónicos como medios de prueba en la detección de infractores de las normas de tránsito.

Por otra parte también concluyen que el número de comparendos es una variable clave del modelo financiero aplicado, sin embargo, más allá, de imponer comparendos electrónicos, lo que se busca es generar una cultura vial, crear conciencia en los conductores de los efectos del irrespeto a las normas de tránsito. Por lo cual, los autores plantean la posibilidad que el municipio de la Tebaida decida entregar en concesión a una empresa experta el proyecto de implementación de una cámara móvil, donde esta última asuma el control financiero del proyecto.

Y para finalizar, concluyeron que la implementación de este tipo de proyectos pretende alcanzar un beneficio social en la reducción de accidentes y sobre todo la disminución de número de muertos en la vía, entendiendo en este caso particular de la Tebaida su cercanía a una vía intermunicipal muy transitada.

**Propuesta de los autores del documento consultado:**

Los autores proponen:

A. La totalidad de la inversión correrá por cuenta del contratista y/o concesionario, sin que el municipio tenga que realizar erogaciones superiores a las que efectúa en la actualidad en el pago de los funcionarios asignados a las funciones de guardas de tránsito ni personal con experticia en el tema.

B. Al cabo de un tiempo prudencial del inicio de la operación (seis meses) el contratista y/o concesionario debe garantizar al municipio que su participación en los recaudos será por lo menos igual a lo que está percibiendo en la actualidad por concepto de recaudo de multas de tránsito.

**RAI No. 10**

**Tema/Título:** El debido proceso en las actuaciones administrativas de las fotomultas

**Autores:** James Orlando Obando Carrascal, Alejandra Ramírez Valencia y Jonathan Stiven Vergara Franco

**Tipo de trabajo:** Artículo producto de investigación

**Institución:** Fundación Universitaria del Área Andina

**Fuente (revista/sitio Web):** <https://doi.org/10.15332/25005286.5487>

**Año publicación:** 2019

**Problema:**

El derecho al debido proceso se ve altamente vulnerado, en muchas situaciones, por falta de conocimiento frente a la notificación. Esta notificación se expide en un acto administrativo definitivo, y es importante aclarar que este acto administrativo definitivo o principal es la declaración unilateral de la voluntad de la administración, mediante la cual se define una situación jurídica.

**Hipótesis:**

Las fотomultas implementadas en el territorio nacional fueron propuestas como una solución alternativa al alto índice de fatalidad a causa de los excesos de velocidad. Sin embargo, después fueron implementadas otras funciones de control a los vehículos automotores, como es la detección de vehículos con pico y placa, o que no cuentan con el seguro obligatorio y la revisión tecno-mecánica. Aunque es innegable que la utilización de todas estas estrategias implica un avance significativo, en cuanto a la movilidad y prevención vial del país, también ha generado una gran problemática entre la ciudadanía que se ha visto afectada por estos procedimientos administrativos, pues la mayoría solo se enteran de la presunta infracción en el momento de adelantar cualquier diligencia ante los institutos de movilidad. Por esta razón, se despierta la curiosidad por conocer si se está aplicando debidamente el derecho al debido proceso, que hace parte del principio de legalidad.

**Objetivo general:**

Desarrollar el debido proceso en las actuaciones administrativas de las fотomultas.

### **Resumen del marco teórico-conceptual:**

Uno de los objetivos planteados es establecer si se cumple o no con el derecho fundamental al debido proceso. Después de realizar un vasto recorrido por las normas que regulan todo lo relacionado con las foto detecciones, más conocidas como fotomultas, se debe establecer que la ley 1843 del año 2017, en su artículo 8, señala que el envío de la notificación de la multa al propietario del vehículo, más la copia del comparendo y sus soportes, se deberá hacer a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad.

Sin embargo, es importante manifestar que los ciudadanos tienen una percepción negativa frente a la imposición de comparendos por fotomultas, ya que se enteran hasta el momento en el que se disponen a iniciar cualquier trámite ante cualquier instituto de tránsito. En consecuencia, se puede evidenciar, en este primer panorama, una total vulneración del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución política de Colombia, pues los ciudadanos no están teniendo la oportunidad de participar en ninguna de las etapas procesales, como tampoco de interponer los recursos a los que tienen derecho. Dado que, al momento de la notificación, ya se han agotado todas las instancias del proceso administrativo, es evidente que no se está cumpliendo con los fines esenciales del Estado.

La administración actúa de manera desmedida frente a los procesos que competen esta área del derecho administrativo, en uso de su potestad sancionatoria. Es de precisar que, con este proceder, no solo se está vulnerando el derecho al debido proceso, sino también el principio de legalidad constituido en el artículo 6 de la Constitución política de Colombia. Así, se dispone como ejemplo el informe de la personería de Florida Blanca, con fecha del 17 de abril del año 2017, donde fueron impuestos 68.197 comparendos por

foto detección, de los cuales fueron revocados 25.658, el 37%, por falencias en los diferentes procesos de aplicación de las sanciones.

Es menester identificar plenamente al infractor. En el presente caso, una foto multa no cumple con esta exigencia, puesto que no es posible, por este medio, llegar a identificar plenamente a una persona. Así lo manifiesta la Corte Constitucional, diciendo que, “La obligación de cancelar la multa solo tendrá lugar como consecuencia de su vinculación formal a la actuación administrativa, y luego de que se establezca plenamente su culpabilidad en la infracción.” (Corte Constitucional, sentencia C-980, 2010)

#### **Conclusiones de los autores del documento consultado:**

Los autores concluyen que cuando los comparendos o multas de tránsito no son notificados personalmente, sino por medios electrónicos, se vulnera el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso.

Asimismo, señalan que el Estado, a través de sus autoridades y por medio de la facultad o potestad sancionatoria, no puede desconocer el sistema punitivo, es decir, el ius puniendi que le asiste. De modo que las autoridades, al momento de interponer los respectivos comparendos, deben individualizar e identificar al infractor, y así ajustar lo anterior al régimen de responsabilidad subjetiva, y no objetiva como se da en la actualidad.

#### **Propuesta de los autores del documento consultado:**

Los autores proponen que es viable reflexionar si realmente el sistema de foto detección está cumpliendo con el objetivo planteado, el cual es reducir los índices de mortalidad accidental; o si simplemente es un filtro de corrupción de unos particulares con la ayuda del Estado.

**RAI No. 11**

**Tema/Título:** El procedimiento administrativo (contravencional-sancionatorio) de la imposición de foto multas de la Secretaría de Transito de Bogotá

**Autores:** Edgar Fabián Garzón Buenaventura y Brayan Herrera Rey

**Tipo de trabajo:** Artículo producto de investigación

**Institución:** Revista doctrina distrital Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá

**Fuente (revista/sitio Web):**

<https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/8>

**Año publicación:** 2021

**Problema:** ¿Cuáles son los aportes de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los actos administrativos sancionatorios de transporte y cuáles son las modificaciones en las políticas distritales?

**Objetivo general:** “Realizar un análisis de algunas sentencias de la Corte Constitucional que orienten el desarrollo jurisprudencial que ha incidido en las políticas públicas distritales.”

**Resumen del marco teórico-conceptual:**

Se analizaron las sentencias hito entre las que se destacan: la sentencia fundadora, consolidadora, reconceptualizadora, modificadora de línea al cambio jurisprudencial y dominante respecto del problema jurídico y, sobre todo aquella que condense el cambio jurisprudencial frente a quien se debe pagar la multa por las infracciones de tránsito, empezando por señalar la sentencia fundadora de línea afirmativa es la C-530 de 2003, se consolida mediante los precedentes C-980 de 2010, y C-089 de 2011, en la cual el precedente Constitucional determina como norma adscrita i) los sujetos obligados

solidariamente debe ser vinculados al procedimiento administrativo; ii) la infracción debe ser personalmente imputable a cada obligado solidariamente; y III) la infracción debe haber sido cometida de manera culpable por cada uno de los obligados solidariamente. Así las cosas, garantizado el debido proceso y determinado el responsable solidario la multa puede dirigirse contra cualquier obligado.

Con respecto a la tesis negativa, el Tribunal Concentrado de Constitucionalidad se refirió al indeterminismo de la ley, a quien debía pagar la sanción, entre el propietario y el conductor, no solo un efecto sino varios que se menciona la suspensión de la licencia, la amonestación o la multa, en este sentido se debe establecer el respeto al derecho de defensa, el principio de imputabilidad o responsabilidad personal, esto permite cambiar el régimen subjetivo de la culpa.

Analizando el nicho citacional de la referencia podemos encontrar todas las sentencias que componen la línea jurisprudencial. La Sentencia C-038 de 2020 es la sentencia arquimédica, porque de ella se derivan las sentencias de primer nivel. Dentro de las observaciones generales está la sentencia C- 530 de 2003 que se repite en cada una de las columnas de la línea, aspecto que determina que es una sentencia fundadora de línea, no solo porque es la más antigua presente en el nicho sino porque es observada gracias a la disciplina citacional de la Corte Constitucional.

Los siguientes niveles se analizan de manera horizontal en dirección izquierda a derecha, de esta revisión se extrae la reiteración jurisprudencial, la cual permite la construcción de un precedente sólido. Estas decisiones en las cuales se reitera la ratio decidendi pasada, permiten construir y afianzar la norma adscrita que la Alta Corte

determina, respecto al régimen de responsabilidad por infracciones de tránsito en la imposición de multas.

**Conclusiones de los autores del documento consultado:**

Los autores exponen que la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional demuestra un gran avance en la protección del derecho a la defensa y del principio de culpabilidad que existe en el orden sancionatorio al igual que predicen los postulados en el derecho penal. Ha sido entonces, mediante la sentencia C-038 de 2020, que se ha modificado las políticas públicas distritales referente a la protección y seguridad vial con medios automatizados en el proceso contravencional sancionatorio. La jurisprudencia del máximo tribunal constitucional infiere en la modificación de la ejecución de la política distrital en transporte y es así como ya se han observado sentencias y decisiones que se observaron ut supra que manifiestan la inconstitucionalidad que hoy representa las foto-multas por prescindir de la individualización del infractor.

**Propuesta de los autores del documento consultado:**

Los autores proponen que ya han dado cumplimiento a lo señalado en el Sentencia C-038 de 2020 pues la Secretaría de Tránsito de Transporte de Bogotá, a través de su relatoría ha manifestado la conformidad de la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional, permitiendo aplicar a los casos concretos sobre infracciones de tránsito la última decisión emitida por la alta corporación sobre la prohibición de responsabilidad solidaria.

Es así como la decisión del 12 de febrero (2021), ante una infracción hallada por medios electrónicos fue absuelta ante el análisis hecho por la Secretaría, luego de que señalará: En consecuencia, de este pronunciamiento jurisprudencial; esta Autoridad de



Tránsito acata y cumple la inexecutable de la norma en mención, a través de la absolució de responsabilidad del propietario; puesto que, según la orden de comparendo y su contenido visual, le resulta imposible, para el caso en particular, establecer la identidad del conductor del vehículo, único sujeto imputable de responsabilidad contravencional (Decisión 1374, 2021).

De lo precitado, la entidad colige que ante la imposibilidad de individualizar al infractor, resultaría contrario aplicar la multa impuesta por un sensor de velocidad, ya que se desconocería el derecho a la defensa y sobre todo el nexo causal derivado del principio de culpabilidad. Así mismo, otra decisión de la misma entidad (Decisión 1748, 2021) manifiesta el acatamiento y el cumplimiento de la declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional, toda vez que resulta en un imposible la individualización del infractor en la foto reportada por un radar de velocidad.

### **Fase hermenéutica estado del arte**

En Bogotá, para sancionar los infractores de tránsito, se ha venido utilizado un procedimiento que no respeta principios como legalidad y debido proceso, parece ser que lo que más importa es capturar una presunta infracción de tránsito para poder hacer efectiva la sanción pecuniaria que haya lugar.

En todas las oportunidades en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado, frente a la identificación del infractor, ha señalado que el Estado debe indicar quién cometió la infracción para que pueda imputar responsabilidad contravencional; sin embargo, ha dejado incólume e incluso, ha declarado exequibles, las normas que establecen el procedimiento de la Detección Electrónica de Infracciones – DEI-, con el cual el Estado

debe garantizar, exclusivamente, el debido proceso a quien le es notificada una orden de comparendo.

Esa dicotomía deja en el vacío a los organismos de tránsito, entidades administrativas que tras la incertidumbre de la aplicación de un procedimiento contenido en la ley versus aquel exigido a través de una interpretación jurisprudencial, se ven compelidos a aplicar de manera independiente sin favorabilidad al ciudadano cualquier infracción cuando de foto comparendo se trate.

Pese a lo anterior, hace pocos años la Corte Constitucional emitió la sentencia C-038 de 2020, en que hace un intento por modificar las políticas distritales, en los que se especulaba sería la respuesta a la contraposición de la que se hablaba anteriormente. Pero deja un ligero sin sabor al conocer que esta más orientada a la modificación de las políticas públicas distritales referente a la protección y seguridad vial con medios automatizados en el proceso contravencional sancionatorio.

Como el Estado es un supuesto garante de derechos, sabiendo que no existe razón suficiente para multar a una persona, y que se está aprovechándose de las personas que no tienen por qué pagar un foto comparendo si no lo identifican plenamente, sigue cada día lucrándose de la imposición de un foto comparendo que en el caso de un propietario de taxi que ni siquiera tiene licencia para servicio público, se vea afectado, el Estado no puede ser indiferente de una justicia a medias o implementar medidas que antes de ayudar a un ciudadano lo afecte.

Los análisis realizados permiten sintetizar que el proceso sancionador en materia de tránsito no es del todo claro y efectivo a la hora de establecer un procedimiento concreto que le permita al ciudadano la garantía de sus derechos fundamentales al debido proceso,

contradicción y derecho de defensa, así como el principio de legalidad, no se habla del procedimiento que debería seguirse para imponer la sanción. Creando un vacío en la aplicación de la norma que perjudica en sus derechos a los ciudadanos.

Adicional con la implementación de Sistemas Automáticos, Semiautomáticos y otros medios tecnológicos –SAST-, la Corte Constitucional colombiana lo ha referido a la responsabilidad solidaria como eje central de la discusión, el desarrollo jurisprudencial marca una tendencia de responsabilidad objetiva que prescinde de elemento culpa y que ha determinado la inobservancia de postulados básicos, consagrados a nivel constitucional y legal, del debido proceso y del derecho a la contradicción, viéndolo así, como una salida fácil a la falta de objetividad que puede acarrear una imposición en un foto comparendo.

Así lo anterior, las políticas públicas distritales que se dirigen a preservar el orden y velar por la seguridad vial han optado por automatizar el proceso de las infracciones de tránsito, es claro que el derecho sancionatorio también se estructura desde el principio de culpabilidad, sin embargo, el impugnar el comparendo mediante la figura de la responsabilidad solidaria del propietario, pro el desconocimiento a la individualización del infractor genera negación de la defensa del propietario cuando este no ejercía la tenencia del vehículo.

De otro lado, la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), a pesar de haber tenido reformas como la última consagrada en la Ley 1383 de 2010, que también ha sido modificada por partes sin llegar el legislador a realizar una revisión exhaustiva y realizar una verdadera reforma de fondo donde se cubran los vacíos de la norma y evitar así remisiones normativas.

Es importante resaltar que en los problemas de investigación analizados, el transporte desde el punto de vista constitucional es considerado un servicio público y es por ello que el Estado regula la actividad mediante la Ley 769 de 2002, por ello, parte de los estudios nos enseñan que debido al crecimiento urbano, al auge económico y la facilidad de adquirir un vehículo propio, ha provocado problemas en materia de tránsito y transporte como en las ciudades de Bucaramanga, Floridablanca o Piedecuesta, y tomando como referencia que solo en el año 2010 hubo 1,24 millones de víctimas mortales en las carreteras del mundo por accidentes de tránsito (World Health Organization, 2011) y que en Colombia en los últimos años se ha implementado un sistema de movilidad mediante sistemas de radares o dispositivos de foto detección, siendo una de las ciudades precursoras Medellín.

Todo esto parece confirmar que si el objetivo de las cámaras de tránsito es mejorar la movilidad, prevenir los accidentes de tránsito e identificar quienes son imputables de una foto multa, también nos aleccionan a que debe considerarse importante si es o no viable primero la implementación de un sistema de foto detección y/o fotomultas y que estas pueden ser extensibles a otros municipios como en la Tebaida-Quindío, y segundo que frente a los procesos administrativos por infracciones a las normas de tránsito se tiene que respetar el debido proceso, puesto que se ve altamente vulnerado por falta de conocimiento frente a la notificación, pese a los aportes de la jurisprudencia a las políticas distritales.

Aquí los autores nos exponen que a partir de la observación sobre los índices de accidentalidad y falta de respeto a las normas de tránsito, se requiere analizar o determinar la viabilidad de la implementación de una solución y/o herramienta tecnológica en seguridad vial, la cual se deriva de la potestad administrativa sancionadora del Estado, la

cual busca la sanción correctiva y disciplinaria de las acciones u omisiones antijurídicas, en este caso, frente a las infracciones de tránsito, pero para llevarlo a cabo hay que realizar estudios por las Secretarías de Movilidad de todo el país, para determinar si la implementación de una política sobre sistemas de vigilancia y movilidad denominadas foto detección y/o fotomultas, permiten mejorar y apoyar la debida gestión del tránsito.

Y es que la proliferación de sistemas de foto detección en nuestras ciudades, parece ser una solución tecnológica como una solución alternativa al alto índice de fatalidad a causa de los excesos de velocidad, con el pasar de los años, se agregaron funciones como la detección de vehículos con pico y placa, o sin seguro obligatorio o sin revisión tecno-mecánica. Pero, aun así, permanece el problema frente a los procedimientos administrativos sancionatorios, ya sea por la notificación, por la responsabilidad solidaria, pero en más por la identificación de la persona que comete la infracción, pese a los aportes jurisprudenciales y el cambio de políticas.

Frente a las conclusiones de los autores estudiados, podemos decir que, en efecto, la instalación de las cámaras de foto detección contribuyó con la disminución de los accidentes como en Medellín, pero aun así si bien existe un beneficio frente a la accidentalidad, no es menos, que implica altas inversiones y altos costos de operación, por ello, se debe contar con un sistema organización y operacional eficiente, lo cual hasta el momento, se observan deficiencias como la falta de socialización con la comunidad, la poca claridad sobre el sistema contractual del programa y la vulnerabilidad del sistema ante manipulación, abusos y malversación de los recursos, la improvisación en el esquema de las políticas organizacionales como la adjudicación de las velocidades de operación de las carreteras, la metodología de la selección de lugares e intersecciones.

Todas estas observaciones, permiten concluir que pese a las deficiencias, además de imponer comparendos electrónicos, se propende a generar una cultura vial creando conciencia en los conductores para no cometer infracciones a las normas de tránsito, pero, aunque la norma establezca que la utilización de estos dispositivos electrónicos son medios de prueba en la detección de infractores, se desconoce el sistema punitivo, puesto que se visualiza un claro exceso de la potestad sancionatoria, ya que al momento de interponer un comparendo electrónico no se individualiza ni se identifica al infractor, aplicándose un régimen de responsabilidad subjetiva, y no objetiva, bajo un compromiso de constitucional abordado por la jurisprudencia, es decir, que deja de lado, quien cometió la conducta antijurídica, generando un concepto diferente al principio de la culpabilidad.

Dicho brevemente la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional encaminó al derecho administrativo sancionador en materia de tránsito y transporte en la protección del derecho a la defensa y del principio de culpabilidad como existen en el derecho penal, pero, las autoridades administrativas vulneran el debido proceso cuando notifican el comparendo (acto administrativo), y al infractor solo le queda recurrir y hacer uso de mecanismos conforme a las actuaciones administrativas, situación que para la autoridad administrativa dice no vulnerar pues han dado cumplimiento y ajustados sus políticas a la sentencia C-038 de 2020.

## MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### Marco jurídico del objeto jurídico de investigación

Mediante la promulgación del decreto ordinario 1344 de 1970, se crea la necesidad de regular el tránsito terrestre a nivel nacional, allí se fijaban las faltas y sanciones, como consecuencia del esparcimiento de las áreas urbanas de la capital colombiana. Sin embargo, debido a la necesidad de vigilancia e intervención del estado frente a la población, una vez, que entra en vigencia la constitución política del 1991 y al establecerse el estado social de derecho, se profiere la ley 769 de 2002, como el actual código nacional de tránsito, donde esta legislación concretó la potestad sancionatoria del estado en materia de tránsito y transporte previniendo el riesgo del uso imprudente de las vías y los medios de transporte, encargando a las autoridades administrativas la investigación y posterior sanción por las trasgresiones a las normas de tránsito.

Con todo lo dicho, esta potestad sancionadora en materia de tránsito, se configuran garantías sustanciales y procesales para el buen uso del poder correctivo de la administración, esto es mediante el debido proceso, como un derecho orientador dentro del proceso administrativo, previo a una imposición de una sanción, cuando hablamos de la potestad sancionatoria, necesariamente hay que referirnos a las actuaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionatorio, más enfáticamente frente a la actuación de la administración a la hora de imponer una infracción de tránsito.

Lo primero que se viene a la mente es lo consagrado en el art 29 de la constitución política de Colombia, respecto al debido proceso, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, por lo que la corte constitucional mediante su ardua labor jurisprudencial ha definido el debido proceso administrativo como las

circunstancias complejas que le impone la ley a la administración y cuya finalidad consiste en: “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (III) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”, sin embargo, esto no se ejecuta puesto que la administración solo imputa la infracción de tránsito sin que se realicen las averiguaciones preliminares consagradas en la ley 1437 de 2011, sin que se identifique al que viola el ordenamiento.

Dicho lo anterior, la ley 1437 de 2011 resalta la importancia de las actuaciones previas en todo tipo de procedimiento administrativo sancionatorio; en materia de infracciones de tránsito cometidas por vehículos de servicio público, es importante que se realicen las actuaciones previas debido a la legislación especial que tiene la prestación del servicio, ya que los conductores de vehículos de servicios públicos deben registrarse en la secretaria de movilidad, que acredita al conductor como la persona autorizada para conducir vehículos de servicio público (taxis), teniendo así, mediante estas bases de datos la identificación plena del conductor, por lo que se cuestiona que la administración no tiene en cuenta dicha información y se imputa la responsabilidad al propietario del taxi como medida más fácil.

Ahora bien, debemos observar que el estatuto nacional de transporte, ley 336 de 1996 en su artículo 50, establece que, en todo tipo de infracción a las normas de transporte, la autoridad competente “(...) abrirá una investigación de forma inmediata (...). b. Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación (...)”, sin embargo, a raíz de la existencia de las ayudas tecnológicas el parágrafo segundo del artículo 129 de la ley 769 de 2002, señala que serán validos como prueba de ocurrencia la comisión de la infracción de tránsito para imputársela al propietario, sin establecer la



identificación del infractor, lo que conlleva a una clara contradicción entre las normas, puesto que genera desgaste para el propietario por los trámites engorrosos que debe soportar, afectando los principios de la administración pública como es el debido proceso, ya que no se hace efectivo para el afectado, puesto que en la notificación de orden de comparendo, se indica que es deber del propietario del taxi identificar a la persona que se encontraba conduciendo el automotor para que asuma la respectiva obligación.

Es decir, desde 1970 hasta esta época no existían fotomultas, por cuanto no se contaban con ayudas tecnológicas, como solución alternativa de control social para evitar conductas que contrarían el ordenamiento jurídico y que ponen muchas veces en riesgo la vida de los ciudadanos, a medida del paso del tiempo, la figura jurídica establecida en la ley 336 de 1996, respecto de las investigaciones previas, no fue tomada en cuenta al momento de proferir la ley 769 de 2002, que se refiere únicamente a que es prueba suficiente la comisión de la infracción, mas no de quien la comente. Lo cual hay que destacar que cuando entra en vigor la ley 1437, para el año 2011, se debe necesariamente tener en cuenta que, para todo tipo de procedimientos administrativos sancionatorios, es necesario aplicar las averiguaciones previas, recalcando la importancia de la identificación del sujeto infractor, por lo cual se hace evidente las contradicciones normativas existentes.

Consideremos ahora, el artículo 8 de la ley 769 de 2002, el cual estipula que el registro único nacional de tránsito se debe emplear para coordinar total, permanente y obligatoriamente a todos los organismos de tránsito que tengan a su disposición información, como es en el caso del numeral 8 de la misma norma que señala que deberá existir un registro de "(...) personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.". Ello con el fin de que se tenga convicción y validación de la

persona que presta el servicio; en la sentencia C-038 de 2020 se hace referencia a la sentencia C-980 de 2010 donde estipuló que es constitucional que se le notifique la infracción al propietario, en razón a su relación con el vehículo, pero advirtiendo que en materia de responsabilidad objetiva se encuentra excluida, lo que permite establecer que la ley 769 de 2002 no se armoniza con la premisa que trata la ley 1437 de 2011, respecto de las averiguaciones previas en el procedimiento administrativo sancionatorio, por lo cual en la actualidad dicha normativa no se aplica como parte fundamental en el trámite sancionatorio, imputando infracciones de tránsito a quien no corresponde.

Habría que decir también, que esta contradicción tiene implicación social, debido a que la agencia nacional de seguridad vial en su ABC de fotomultas instruye al ciudadano que no son necesarias las actuaciones previas por cuanto el propietario del vehículo (taxi), es quien debe suministrar información de quien conducía el vehículo atentando contra el debido proceso, sin tener en cuenta que deben realizar las averiguaciones preliminares como lo establece la ley 1437 de 2011 ya que las mismas autoridades de tránsito tienen a su disposición las bases de datos como el RUNT o el reporte de información al sistema de transporte, como lo señala el parágrafo 1 del artículo 13 del decreto 1047 de 2014:

“artículo 13. Reporte de información. Las empresas de transporte accederán en línea y en tiempo real al sistema de información y registro de conductores para reportar todas las novedades relacionadas con los conductores de los vehículos. Parágrafo 1°. La información de que trata el presente artículo solo podrá ser consultada para efectos judiciales y por parte de las autoridades competentes, de conformidad con las normas vigentes sobre la protección de datos. La información mínima deberá estandarizarse cumpliendo los lineamientos de interoperabilidad y

lenguaje común de intercambio de información generados por la estrategia de gobierno en línea.”

Quiere decir esto que las autoridades de tránsito como autoridad competente, puede consultar esta información para la identificación del sujeto infractor, sin necesidad de que el propietario sea vinculado al procedimiento administrativo sancionatorio, por lo cual evidencia que esta contradicción genera efectos sociales al someter al ciudadano a tramites que no debe soportar.

De manera que, frente a las actuaciones preliminares hay que indicar que como Estado Social de Derecho, nos enfrentamos a la necesidad de generar garantías para ejercer la potestad sancionatoria y más desde la promulgación y entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, por lo que el análisis objetivo de la averiguación previa debe determinar o no si hay lugar a iniciar la sanción, pues ocurren casos en que la conducta o el hecho no permite convencerse de la identidad del infractor de tránsito en el servicio público de taxis. Puesto que es práctico, que en estas actuaciones las autoridades administrativas utilicen la información previa que tienen a su disposición para la identificación del sujeto, que incurre en las faltas estipuladas en el Código Nacional de Tránsito y así justificar de manera razonada, respetando el debido proceso sancionatorio y hacer efectiva la iniciación de este.

Las averiguaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionatorio debe ser la garantía para evitar que se desborde el control y se otorguen consecuencias por las infracciones que comenten, por lo que para imponer una infracción y decretar la sanción a que haya lugar, la potestad sancionatoria del estado se desarrolla mediante dicho procedimiento. Es así como esta premisa incita a este trabajo a abordar un enfoque funcionalista, por lo que es una realidad que una averiguación preliminar justificada en el

debido proceso sancionatorio permite identificar a los presuntos responsables de una infracción a la norma.

Debido a esto, Cruz (2007) señala un rasgo característico de las averiguaciones preliminares en la función administrativa radica en que el estudio justo de la indagación previa, el cual debe comprobar o no si hay lugar a iniciar la sanción, ya que sobrevienen casos en que la forma en que se procedió, o el hecho es de tal ligereza que, por principio de proporcionalidad, no es necesario imputar infracción. Ahora bien, como existen más consideraciones respecto de las actuaciones o averiguaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador, existe un concepto denominado: las garantías del administrado, este consiste en que debe haber una prohibición imperiosa en utilizar pruebas obtenidas violando derechos fundamentales, por lo que entonces, la naturaleza de la información previa reside en conocer a fondo el contexto de un caso concreto y solo si hay certeza, iniciar un proceso, con la identificación de la persona o personas que vulneran el ordenamiento y que resultan responsables de su conducta.

Entonces, lo más sensato y equitativo, es realizar la averiguación previa, si no, de otra forma, estaría supeditado a un resultado humillante al presunto autor y sin algún sentido para la administración, puesto que esto genera desgaste en tiempo y recursos; (Cruz, 2007) recursos que se pudieren aprovechar en un caso de mayor trascendencia social, ya que, con el nacimiento de la ley 1437 de 2011, se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico el procedimiento administrativo sancionatorio, justificando y limitando las garantías para la adecuación de las potestades sancionadoras del estado. Por ello, debemos observar que el artículo 3 de la referida ley señala que, en materia administrativa sancionatoria, además de los principios del debido proceso, igualdad,

imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, economía y celeridad, se observarán adicionalmente “los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia y de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*.” (Robledo, 2011).

Por lo anterior, esta es una etapa que solo se debe iniciar cuando existen incertidumbres respecto de si hay merito suficiente para abrir una investigación formal, a la hora de sancionar al responsable, ya que solo la indagación certera y oportuna determina quien fue el infractor, cabe mencionar que la misma está establecida como pecuniaria. (Cruz, 2007) Por lo que, el estudio razonable para llevar a cabo el procedimiento administrativo sancionador conlleva la actuación administrativa preliminar, su carácter es circunstancial (Montoya, 2008) y trata de comprobar si a primera vista se puede considerar si hay una base seria para abrir el procedimiento, lo que resultaría entonces que deberá ser encaminado por providencia de la entidad competente en cada caso, al recibir información reservada antes de dictar la providencia en que se decida la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones.

Por lo tanto, delimitar y clasificar la información es inherente a las actuaciones previas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio con el fin de determinar los hechos y los sujetos, para conocer mejor las circunstancias y así poder constatar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, es de enfatizar que la tramitación administrativa (Gosálbez, 2015), anterior a incoar el procedimiento administrativo permite justificar la recolección de la información necesaria para proferir el acto administrativo que impone la sanción, en tal caso, si resulta ser insuficiente o deficiente, no se debe prestar la administración para imputaciones injustificadas ya que no es el fin de la función

administrativa, debido a que las averiguaciones previas frente al procedimiento administrativo sancionador vine condicionado a que se respeten las garantías y normatividad consolidada para afrontar la medida correctiva. (Montoya, 2008).

Es así como el ejercer las potestades sancionadoras de la administración y garantías procedimentales, se hace necesario preservar los valores esenciales que son base de la seguridad jurídica en su finalidad de impartir justicia. Debe tenerse en cuenta, que cuando una autoridad administrativa aplica el proceso administrativo sancionador, también aplica sus funciones administrativas de inspección, control o vigilancia, a fin de recolectar suficiente información que le permita razonablemente sustentar fáctica y jurídicamente una infracción al ordenamiento, y no solo ello, sino identificar a los sujetos plenamente para iniciar un trámite administrativo sancionador, (Santofimio, 2017) con el único propósito de lograr un mayor grado de certeza, pues las actuaciones previas, constituyen un fin para investigar, averiguar e inspeccionar las actividades de la persona que participó en la comisión de una infracción.

Téngase en cuenta que, cuando se presentó al ordenamiento jurídico el código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declaró que los procesos administrativos sancionatorios podían ser iniciados de oficio por las autoridades una vez se realice un juicio estudio y finalice las averiguaciones preliminares (Robledo, 2011), por lo que esta etapa es facultativa antes de proferir el acto administrativo de formulación de cargos.

Debe recordarse que el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 denomina “averiguaciones previas”, como una instancia anterior que es fundamentalmente documental y probatoria, de clarificación, con respeto al debido proceso, (Santofimio,

2017) ya que la aplicación taxativa de la norma iniciando un proceso administrativo sancionatorio sin este elemento esencial, se generarían situaciones injustas y antijurídicas que impide el desarrollo de la potestad sancionatoria del estado, puesto y como lo han dicho varios doctrinantes estas averiguaciones garantizan no solo la validez y eficacia del procedimiento, sino que contribuye a demostrar que las actuaciones del sujeto son contrarias a la ley.

Adviértase que en todo caso la averiguación preliminar, radica en la decisión de apertura del procedimiento sancionador, debiendo dictar resolución expresa motivada en debida forma para posteriormente notificarla a los interesados, (Gosálbez, 2015) en España, estos procedimientos sancionadores son regulados, primero, por el estado o por la comunidad a la cual se le brindó autonomía el cual es el titular de la competencia legislativa sobre el sector administrativo afectado o, ya sea por los dos cuando es materia administrativa de competencia legislativa simultánea. En ese país, las administraciones locales tienen la particularidad de reglamentar, los procedimientos sancionadores referentes a materias administrativas de su competencia como lo son temas en disciplina urbanística, medio ambiente y ordenación del tráfico, respetando siempre la regulación estatal, por tanto, en la medida en que el estado y la autonomía delegada no haya agotado toda la regulación procedimental sancionadora sobre esa materia, no tendrá valor algún acto que impute responsabilidad.

Por tanto, una vez culminadas las averiguaciones preliminares, garantizaran que el acto administrativo sea preciso y claro en los hechos que lo originaron dentro del marco de un debido proceso en un estado social de derecho, pues esta etapa opera de manera conjunta con el procedimiento administrativo sancionatorio influyendo en la gravedad de la falta y

la imposición de la sanción, con el fin de garantizar la moralidad administrativa y asegurar la validez y efectividad (Robledo, 2011) de las normas que rigen la administración pública.

En conclusión, la Ley 1437 de 2011 trae a la vida jurídica las averiguaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionatorio, y esta etapa, debe ser la garantía para evitar que se otorguen consecuencias injustificadas por las infracciones que se comenten de manera pecuniaria, todo esto comprendido dentro del debido proceso sancionatorio, ya que obtener información previa reside en conocer a fondo el contexto de un caso concreto que permita razonablemente sustentar fáctica y jurídicamente la comisión de una infracción y no solo ello, sino identificar a los sujetos plenamente para iniciar un trámite administrativo sancionador.

Es necesario abordar la pertinencia de la integración de la indagación preliminar para la imputación personal de la infracción de tránsito, pues esta debe ser una actuación obligatoria, cuya función es receptor los elementos materiales probatorios que sustenten la necesidad de la apertura de una investigación en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito, pues así, se generaría una efectiva garantía al debido proceso en la imposición de foomultas a propietarios de vehículos taxi. Respecto a esta problemática se ha reconocido, la ausencia de claridad que existe cuando la secretaria de movilidad le imputa la foto multa al propietario de un taxi sin que hagan las verificaciones del caso en lo que corresponde a la identidad del infractor, por lo que, con la consolidación de estas investigaciones previas se podrá aportar a la funcionalidad y con ésta a la eficiencia jurídica como proceso legal por el que transcurre el presente problema de investigación.

En una etapa donde se inicia cuando existen dudas acerca de si hay merito suficiente para abrir una investigación formal. El procedimiento administrativo sancionatorio



consiste en la potestad que tiene el Estado para investigar y sancionar a los infractores de las normas, previa a la necesaria apertura de la investigación, la cual debe ser oportuna e inequívoca ante el conocimiento de la comisión de la infracción para que no quede duda de la autoría y no generar retrocesos. (Salazar & Castellanos, 2015, Santillán, 2015, Osorio, 2017)

En síntesis, la investigación preliminar es un procedimiento que reside en la práctica de estudio y correlación de hechos anterior al inicio de un procedimiento administrativo, que en este caso sería una sanción o infracción en materia de tránsito, en razón a que la potestad sancionadora que tiene fundamento constitucional.

Ahora bien, es apenas lógico notar que si en el ordenamiento colombiano existe la figura de la potestad sancionatoria y no se aplica en un segmento jurídico, donde se hace necesario, o si no se aplica en un área del derecho donde no sea conveniente porque requiere de mayor esfuerzo y recursos, se estarían violando principios de la administración pública, es así, donde se hace ineludible recolectar todos los elementos materiales probatorios por parte del Estado en el mismo momento en que se conozca de la infracción antes de notificar al infractor, sin embargo, dicha potestad sancionatoria tiene límites en su ejercicio, como la aplicación al debido proceso, que constituye garantía de los derechos de los ciudadanos y controla la arbitrariedad, porque el fin no es imponer infracciones para el beneficio económico del Estado. (Salazar & Castellanos, 2015, Santillán, 2015, Osorio, 2017)

En suma de lo anterior, esta compilación de información debe ser estudiada a cabalidad por la administración, para que sus funcionarios evalúen la viabilidad de la apertura del proceso mediante un acto administrativo debidamente motivado, logrando así

cumplir los principios de la administración pública, con el objetivo de aclarar y comprender los hechos que dieron apertura a la indagación, para poder emitir y determinar bajo juicios objetivos como lo ha sostenido la jurisprudencia cuando señala que la sanción en materia de tránsito exige la imputación personal con base en el ordenamiento existente.

En el mismo sentido, no hay que olvidar que se debe probar concretamente los hechos que el Estado desconoce, por eso es imprescindible que se tenga información veraz y oportuna para iniciar la indagación preliminar, ajustada a los principios de administración de justicia como transparencia. Se debe tener certeza de la afirmación tanto de infracciones o de posibles responsables; existe también la necesidad de diferenciar el acto en si de investigación, el cual puede generar variables como que se evidencie la culpabilidad o no y la identificación o no del autor, ésta por si, puede o no constituir un acto administrativo puesto que, si existe duda, el solo indicio no debe fundarlo, pues esta debe resolverse a favor del infractor en ejercicio de la presunción de inocencia. De otro lado la investigación previa puede practicarse sin contradicción si la evidencia de la indagación refleja de manera inequívoca la comisión de la infracción.

Así mismo la indagación preliminar debe ser tan concreta que pueda respetar el principio del debido proceso, que consiste en limitar y legitimar la potestad sancionatoria, el principio de culpabilidad y el principio de responsabilidad subjetiva, es decir el Estado tiene la obligación de demostrar desde elementos facticos jurídicos y probatorios de la transgresión a la norma para respetar el principio de tipicidad en estricto sentido, puesto que es el Estado quien determina la responsabilidad de la infracción y está en juego su credibilidad. (Salazar & Castellanos, 2015, Santillán, 2015, Osorio, 2017)

En efecto, no se debe omitir la exhibición precisamente de ese informe investigativo ya que si hay lugar a que se pueda refutar en el momento procesal pertinente por el interesado y esclarezca los hechos antes de proferir un acto administrativo, sería ideal para que no se cometiera ningún tipo de injusticias por parte del Estado; tampoco hay que descuidar el cumplimiento de términos, en el que en el tiempo determinado, si no lleva a convicción a la autoridad administrativa respecto de la infracción cometida, se desheche de plano o por lo menos no alcance a permear la etapa de la apertura de la investigación.

Agregando a lo anterior, existen recursos legales que deben interactuar para la realización práctica de las indagaciones preliminares, puesto que es una etapa en la que no es obligatorio vincular al presunto infractor, debido a que una de sus finalidades es precisamente identificarlo, ya que hay múltiples comportamientos que comprenden la comisión de una infracción de tránsito, en la cual, se debe implementar la oficiosidad del Estado; tal es así, que el análisis objetivo de la averiguación previa debe determinar o no si hay lugar a iniciar la sanción, pues ocurren casos en que la conducta o el hecho es de tal levedad que en virtud del principio de proporcionalidad, no es necesario imputar infracción que constituya una investigación administrativa arbitraria. (Salazar & Castellanos, 2015, Santillán, 2015, Osorio, 2017)

Por esto, en la actualidad las indagaciones preliminares son aplicables para las demás autoridades administrativas, pero casi que permanecen ocultas respecto de las actuaciones administrativas en materia de tránsito, por lo que, no hay cabida a aplicar ningún tipo de recuso legal, por eso es que con el presente trabajo se apela a que las actuaciones preliminares sean introducidas con el cumplimiento esencial de los principios del Estado, como el de publicidad y transparencia, en las que el infractor tenga pleno

conocimiento de la contravención y pueda interponer algún recurso legal y no como hasta ahora, donde hay que esperar a la expedición del acto administrativo y posterior notificación al propietario del vehículo de servicio público taxi, para impugnarlo, objetarlo o apelarlo.

De manera que, la investigación previa se puede aplicar de diferentes maneras dado el conjunto de actividades procesales probatorias tendientes a generar un comparendo por medio de las fotomultas, que permita la caracterización concreta del infractor, actuando bajo el principio lógico de identidad respecto de los hechos y su calificación jurídica, pudiéndose destacar que la indagación preliminar, permite llegar a la autoridad administrativa de tránsito aun grado de certeza sin llegar a la etapa de investigación para recaudar y completar los elementos de prueba, pues así lo faculta el ordenamiento. (Salazar & Castellanos, 2015, Santillán, 2015, Osorio, 2017)

Por jurisprudencia, se requiere un descubrimiento probatorio que ni siquiera debe considerarse mínimo, sino que sea claro y conciso, se despliegue o no todo el aparato administrativo si se considera pertinente, que justifique de manera contundente la sanción pecuniaria.

En este punto, en materia de aplicación, basta decir que como su finalidad es solo una (verificar si la conducta ocurrida acarrea sanción pecuniaria). La administración puede echar mano de todas las bases de datos y recursos tecnológicos del Estado para la identificación del infractor, el cual, contrario a lo que muchos creen no generaría desgaste para los mismos funcionarios ya que como en el presente trabajo de investigación se delimita a los propietarios de vehículos de servicio público taxis, y el Estado cuenta con información respecto de quien es el que maneja cada taxi; corresponde así solo a una

actividad estructurada, organizada con la colaboración de diferentes entes de la administración.

Por todo lo anterior, es pertinente revelar que el puente de perspectiva metodológica del derecho se apoya en la integración de las actuaciones preliminares en el derecho administrativo sancionatorio en materia de tránsito, sistematizando la brecha del pluralismo jurídico interdisciplinar, entendido como otra arista o perspectiva respecto del uso de herramientas de análisis del derecho, siendo esta de forma indispensable para estudiar este aspecto en materia de eficacia en estricto sentido, lo que podrá relacionar la propuesta como respuesta de la presente investigación con el orden legal vigente, siendo este como un factor social que debe influir en las decisiones judiciales.

Entonces, es un rol del Estado el deber de existir confianza en el procedimiento, como herramienta de transformación realizando un análisis de la realidad social a partir de los elementos fácticos en que se constituye la funcionalidad de los vehículos de servicio público taxi, para no caer en un vacío normativo como aquí sucede, por ello la transformación viene de una argumentación jurídica teórica acerca de la función de la ley frente a los problemas sociales, basándose en la confianza de la norma estatal como lo menciona Pineda, 2020.

En otras palabras, la potestad sancionadora del Estado tiene fundamento constitucional en el artículo 6 de nuestra carta política, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” y en el artículo 29 cuando se establece que “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”. Atendiendo ello, y conforme a nuestra evolución normativa el procedimiento administrativo sancionatorio se encuentra contenido en la Ley

1437 de 2011, sin dejar de advertir, que ha sido desarrollado en otros ámbitos, como el disciplinario, el ambiental y en materia de tránsito y transporte.

Después de todo, la potestad sancionadora del Estado persigue la convivencia pacífica haciéndola efectiva mediante la sanción como instrumento transformador de comportamientos humanos; en lo atinente al procedimiento administrativo sancionador de tránsito y transporte, además de lo anterior, también tiene su origen en otro fundamento constitucional estipulado en el artículo 24 el cual señala que “*Todo colombiano, (...), tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, (...)*”, y parte de su reglamentación se materializa a través del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 cuando señala que en la imposición de comparendos si no fuere viable identificar al infractor, se notificará al último propietario registrado del vehículo para que rinda sus descargos, el cual se aplica en la misma medida cuando las fotomultas no identifican al conductor, y solo este factor es prueba de la ocurrencia de una infracción de tránsito lo que da lugar a la imposición de un comparendo.

Se debe agregar que la recolección de elementos probatorios no siempre es en el campo judicial, sino que también en materia administrativa sancionatoria, por lo que en el Código Nacional de Transito la prueba es el mismo comparendo como lo recalca la Ley 1843 de 2017, sin embargo, en nuestro complejo sistema de transporte, en cuanto al servicio público de taxi, este medio probatorio no es suficiente, pues como lo ha sostenido la jurisprudencia la sanción en materia de tránsito exige la imputación personal, lo que en el caso de vehículos taxi solo pueden ser conducidos por personas con la calidad exigida por la ley, lo que se demuestra en la licencia de conducción y en la tarjeta de control expedida por una empresa de transporte, por lo que es necesario, adicionar al comparendo

identificar que el infractor tiene la calidad de conductor de servicio público, pues de no serlo se infringirían normas adicionales a las que las fотомultas identifican.

Para la introducción de las indagaciones previas en el procedimiento administrativo sancionatorio en materia de tránsito, debemos tener en cuenta que las fотомultas, no es otra cosa que una ayuda tecnológica que permite advertir presuntas infracciones a las normas de tránsito para la imposición de un comparendo cotejado por un funcionario, el cual es enviado al domicilio registrado por el propietario del vehículo, y por ende notificado del proceso administrativo, sin embargo, para nuestro objeto de investigación, tal situación no puede entenderse suficiente para el inicio del procedimiento sancionatorio, pues no debe omitirse la información veraz que se encuentra bajo la custodia de la autoridad de tránsito como lo señala el artículo 2.2.1.3.8.9 del Decreto 1079 de 2015, pues este sistema permite acceder de manera actualizada al registro de los conductores acreditados como autorizados para desarrollar la actividad.

Es mediante el sistema de registro de conductores, que se brinda una solución informática basada en datos abiertos, que permite la identificación del infractor cuando la infracción de la norma de tránsito ha sido cometida en un vehículo taxi, pues el artículo 2.2.1.3.8.14 del Decreto 1079 de 2015 señala que la información solo podrá ser consultada para efectos judiciales y por parte de las autoridades competentes, de conformidad con las normas vigentes sobre la protección de datos, por lo que la inclusión de este recurso legal garantiza el debido proceso y el principio de transparencia, como sucede en los procedimientos administrativos sancionatorios de índole ambiental y disciplinario, pero tal cosa no sucede en materia de tránsito, puesto que, una vez impuesto el comparendo debe ser notificado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al propietario del vehículo y a

la empresa a la cual se encuentra vinculado el automotor de servicio público como lo establece el artículo 8 de la Ley 1843 de 2017.

En virtud de lo expuesto, podemos observar que en efecto, el procedimiento administrativo sancionatorio en materia de tránsito es ineficaz, pues no existe una relación entre la ley y nuestra realidad, generando un desequilibrio entre la legitimidad, eficacia y eficiencia cuando la imposición de la foto multa no puede satisfacer las necesidades sociales en la represión de conductas antijurídicas; recuérdese que en este procedimiento hasta tanto no se pruebe la infracción, el propietario de un vehículo taxi soportará la carga de la prueba, por ser el derecho administrativo sancionador parte esencial de la jurisdicción contenciosa administrativa, ésta falta de actuaciones previas, aunque no forme parte del expediente sancionador, si implica garantizar al propietario de un taxi el derecho a no autoincriminarse.

Es así, como puede implementarse las averiguaciones previas en este procedimiento, en aras del debido proceso y el principio de transparencia para que se ajuste a la realidad para asegurar la eficacia del código nacional de tránsito, es una transformación con las circunstancias, donde la investigación previa, sea el eje fundamental antes del foto comparendo, identificando plenamente al infractor, partiendo de contextos sociales que giran alrededor de la prestación del servicio público de taxi bajo la óptica de la lógica jurídica deductiva que permite según Manuel Atienza, tener un fundamento jurídico que no está fundada en base de una ficción, construyendo premisas o utilizando principios interpretativos, por ello la información que poseen las autoridades administrativas en cuanto al registro de conductores de vehículos taxi es fundamental en las indagaciones preliminares.



Entonces, la introducción debe realizarse mediante un control técnico consultando las bases de datos respecto del registro de conductores de vehículos taxi como principio de transparencia por el cual la administración pública es más eficiente a la hora de identificar un infractor, y esto determinará si resulta procedente o no la imposición del comparendo garantizando además la separación entre la instrucción y el juzgamiento en el procedimiento administrativo sancionador, ya que no puede obviarse, como se ha hecho fijar en la jurisprudencia, que no hay autonomía respecto del curso de las etapas estructurales en un proceso cualquiera que sea, puesto que existe la exigencia de un presupuesto procesal para que a su vez tenga validez su próxima etapa.

Así que, si este estudio metódico sobre las averiguaciones preliminares incide en las decisiones administrativas servirá para visualizar la inmensidad de aspectos en la interpretación y aplicación del derecho, puesto que la imposición de una foto multa no está por encima de todo, sino que más bien se consigue mediante la transparencia, es decir, argumentando a la luz de los datos de los que se dispone, tal como lo menciona Manzanos C., 2004.

**Integración de las actuaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionatorio, correspondiente al debido proceso respecto de los propietarios de vehículos taxi en Bogotá.**

Para la introducción de las indagaciones previas en el procedimiento administrativo sancionatorio en materia de tránsito, lo primero es abordarlo desde el punto de vista constitucional, para ello, debe traerse a colación lo consignado en el artículo 24 de la Constitución Política, que establece que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional; asimismo, en el ejercicio de la potestad sancionadora

del Estado, la disposición contenida en el inciso 2 del artículo 29 de la Carta constitucional, bajo el principio de legalidad, enseña que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, queriendo decir que no existe sanción sin ley que determine la legalidad de dicha actuación, (Corte Constitucional, sentencia C-412 de 2015), por ello, el procedimiento administrativo sancionador está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades de tránsito.

Esta observación permite recalcar que las autoridades administrativas están instituidas para el cumplimiento de los deberes del Estado como lo estipulan los artículos 2 y 209 de la Constitución, en cuanto a garantizar los principios que cimentan el ejercicio de la función administrativa como el de la eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, por ello se destaca, que esta base constitucional es la columna vertebral por el cual un proceso sancionatorio administrativo se debe configurar en garantías sustanciales y procesales a favor del presunto infractor, con el fin de ejercer poder correctivo sin dejar de proteger los derechos fundamentales del ciudadano que ha infringido la ley.

Todo lo anterior se refiere a que estos postulados deben guardar una íntima relación con las indagaciones previas, pues las mismas, al ser previo a la sanción por infracciones de tránsito, son el derecho a que todas las personas tienen de acceder a un proceso imparcial en anuencia a la potestad sancionatoria como la atribución ordinaria de toda autoridad administrativa como ejecutor de la ley.

En relación con la ejecución de la norma, las actuaciones previas se encuentran reguladas en el procedimiento administrativo sancionador contenido en la Ley 1437 de 2011, pero también en el procedimiento administrativo ambiental establecido en la Ley

1333 de 2009, disciplinario como si visualiza en la Ley 2094 de 2021 y en el de transporte como se observa en la Ley 336 de 1996, pero en todas ellas se consagra que, finalizadas las averiguaciones preliminares, la autoridad podrá establecer que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, y con ello se justifica la necesidad de su iniciación, bajo los principios de eficiencia y racionalización de los recursos administrativos para que no se incurra en una apertura imprudente de un proceso administrativo sancionador.

Del mismo modo, debe resaltarse que desde el nacimiento de todas estas normas que constituyen el procedimiento administrativo sancionatorio, el legislador implicó que la indagación preliminar es una actuación facultativa cuya finalidad es determinar la existencia de una falta o infracción e identificar al responsable, para obtener elementos de juicio (argumentativos y probatorios) que son necesarios para iniciar un procedimiento eficaz y eficiente que se encuentra adoptada una decisión ajustada al derecho y a la equidad.

De manera semejante, la jurisprudencia del Consejo de Estado más que todo las enmarcadas en las sentencias del 25 de noviembre de 2021 proferida en el expediente 11001-03-25-000-2011-00574-00, la sentencia del 8 de julio de 2021 expedida en proceso 15001-23-33-000-2014-00268-01, la sentencia del 3 de diciembre de 2020 del expediente con radicado 25000-23-24-000-2012-00678-03, sentencia del 30 de mayo de 2019 del cartulario No. 11001-03-25-000-2012-00431-00, sentencia del 22 de septiembre de 2004 del radicado 25000-23-25-000-2004-1388-01 y la sentencia del 15 de agosto de 2019 de la demanda No. 08001-23-31-000-2011-01455-01, decantan que las indagaciones previas se tratan del ejercicio preventivo por parte de las autoridades administrativas, pero advierte que el legislador en cualquier procedimiento administrativo sancionatorio, también puede

proceder de oficio, a fin de justificar la racionalización de los recursos administrativos y evitar un despliegue injustificado de actuaciones generadas por las autoridades como representante del Estado, y así, esclarecer los hechos de la conducta y principalmente la identificación del autor; cuando no es posible identificarlos, no se debe olvidar que, es obligatorio agotar la indagación preliminar cuando no sea reúna al menos la identificación del infractor.

De ahí que, respecto del cumplimiento de los requisitos que se encuentren dilucidados como: los hechos, que exista la conducta y se encuentre identificado el infractor, la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado en auto del 5 de agosto de 2021 proferido en el proceso No. 11001-03-06-000-2021-00049-00 el consejero ponente Edgar González López, concuerda que cuando exista duda sobre la identificación o individualización del autor, las actuaciones preliminares son obligatorias, mientras que la investigación administrativa sancionatoria, solo debe ser aperturada cuando está identificado el posible infractor. Esto tiene su razón de ser, por cuanto, se reitera, la averiguación preliminar no está sujeta a una formalidad, ya que su finalidad es establecer si existen méritos para adelantar o no una investigación.

Es por esto que, si se inicia la investigación sin haberse vinculado a las actuaciones preliminares a presuntos infractores identificados, no se vulnera el debido proceso, puesto que su finalidad no es sancionar, sino verificar si existen circunstancias que infieran una vulneración a las normas, por ello, se advierte que solo es posible abrir la investigación, si se encuentran identificados y determinados esos presuntos trasgresores, los cuales podrán ser vinculados o no, pues, no significa que más adelante en la formulación de pliego de cargos, cuando se vinculen, formalicen su participación en el proceso administrativo, ya

que cuentan con todas las garantías procesales para ejercer sus derechos de audiencia, defensa, contradicción y todo lo demás respecto al debido proceso (Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 2020). Por lo que, las corporaciones constitucionales instruyen que cuando no se evidencie con claridad la existencia de la conducta ni el posible autor, es necesario adelantar la actuación preliminar.

En otras palabras, se orienta a la ciudadanía y a las autoridades administrativas, que el legislador estableció para todos los procedimientos administrativos sancionatorios, etapas que deben agotarse, por lo que le es vedado que alguna autoridad administrativa las omita a su discreción, arbitrio o indebida interpretación. Dado que, bajo la potestad sancionatoria estas actuaciones son regladas y de orden público que tienen implícito la garantía constitucional como el debido proceso, el de contradicción y defensa. (Consejo de Estado Sentencia del 30 de mayo de 2019).

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado en sentencia del 15 de agosto de 2019 (C.P. Oswaldo Giraldo López) explicó que con su implementación de las indagaciones previas se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, a través de una sanción que desapruebe y prevenga la realización de conductas que impliquen el incumplimiento de normas jurídicas, por lo que se impone tanto a los ciudadanos como a las mismas autoridades públicas, bajo el *ius puniendi*, como un principio con origen en el “rule of law”, el cual se consagra en disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 6 y 29, por lo que supone una limitación funcional a toda actuación de la administración, y estas limitaciones se circunscriben al debido proceso administrativo, el cual procura que cuando la administración expida actos administrativos, estos deben garantizar a los ciudadanos que no resulten arbitrarios ni

contrarios a los principios del Estado de derecho, pues reiteran que toda autoridad administrativa tiene sus competencias definidas y deben ejercer sus funciones bajo el principio de legalidad.

En relación con el debido proceso administrativo en los procesos sancionatorios, la Corte Constitucional en la sentencia T-928 de 2010 lo precisó como la regulación jurídica que limita los poderes del Estado, por el cual se le garantiza al ciudadano, que ninguna actuación administrativa sea proferida arbitrariamente, puesto que se sujeta a los procedimientos señalados por la ley, convirtiéndose así, en la manifestación plena del principio de legalidad, es por esto que, su aplicación se extiende a todas las actuaciones, como lo es la indagación preliminar, pues, cuando el legislador diseñó los procedimientos para las actuaciones de este tipo, se determinó la garantía de prevenir la arbitrariedad de parte de las autoridades administrativas, por ello, se deja en claro, que es vedado para la entidades estatales pretermitir la etapa de las indagaciones previas, la cual en todos los procedimientos administrativos sancionadores son autónomas y con características propias.

Razón por la cual, las indagaciones preliminares al ser parte de un ciclo legal, debe ser agotadas como garantía de protección para que exista equilibrio entre las partes, sin que la actuación solo dependa de la voluntad de la autoridad correspondiente como lo explicó el consejero Oswaldo Giraldo López en sentencia del 15 de agosto de 2019 en el proceso 08001-23-31-000-2011-01455-01.

Ahora bien, frente al punto de vista doctrinal, algunos de estos señalan que las etapas previas permiten a la autoridad administrativa adelantar todas las diligencias que permitan definir con total certeza las situaciones que llevaron a cometerse la infracción, así

como la identificación plena del autor, y que estas puedan utilizarse como elementos probatorios que permitirán ejercer sobre los mismos la contradicción. (Salazar B, & Castellanos J. 2015), pues su propósito es analizar, sin vulnerar el debido proceso del ciudadano como manifestación de su carácter es discrecional y facultativo, pues el término “podrá” determina si existe o no la convicción de iniciar el procedimiento, y es que Montoya (2008), manifestó que la actuación administrativa preliminar tiene un carácter contingente, por lo que es una actuación propia del procedimiento administrativo común.

Aunque todo parece confirmar que las actuaciones previas no forman parte del procedimiento, no es menos, que para la doctrina española si lo son, por ocasión al derecho a no declarar contra sí mismo, puesto que el órgano decisor no puede valorar que un infractor se auto incrimine por contravenir la norma, pues de hacerlo no evitaría la incoación de expedientes sancionadores por la vaga sospecha de la comisión de un hecho, lo que impediría dejar sin fundamento el procedimiento administrativo (Gallardo, 2016).

Todas estas observaciones, sirven para tener una visión objetiva del panorama doctrinal, por ello, las actuaciones previas al tener una estrecha relación en la apertura de la investigación y el no hacerlo en debida forma puede llegar a poner en entredicho las garantías de cualquier persona, garantías que se traducen en derechos que están cobijados hasta en tratados internacionales como lo es el debido proceso, el buen nombre, etc. Lo que de manera puntual se refiere Montoya (2008) cuando enseña que las investigaciones previas sirven para determinar qué tan conveniente puede llegar hacer iniciar un proceso o no y que tan convincente puede llegar hacer para el Estado invertir de sus recursos ya sea en tiempo, en dinero, en personal; por eso es que hay que apuntar al 100% de certeza el expedir un acto administrativo, como lo es la orden de comparendo mediante la foto multa,

ya que si los ciudadanos acuden a los mecanismos de defensa pertinentes, podría acarrear una sanción para el ente estatal que viola las garantías fundamentales del administrado.

Todo este tema luego de la sentencia C-038 de 2020 del magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo, donde pese a estudiar las foto multas desde ámbito legal al procedimental, pasó a ser un tema más de opiniones encontradas, que sin duda dividió a la población pues cada persona tenía su propia opinión respecto de los foto comparendos, lo que tuvo que también estudiarse pues se ponía en juego el orden social de muchas de las ciudades principales de Colombia, por eso, tal y como lo afirman Cortes M., Valencia Y., Libreros S. y Osorio A. (2018), para que una decisión del ordenamiento territorial se tome bajo sólidos argumentos de la sana crítica, deben dejar de ser mediáticos, pues se ha demostrado que los mismos medios pueden vulnerar derechos fundamentales como la presunción de inocencia, el buen nombre o la honra de un eventual procesado solo para vender noticias.

Con la introducción de las actuaciones preliminares en el procedimiento administrativo sancionatorio, se garantiza la oportunidad de contradicción desde su génesis, evitando un exceso de tramitación o una tramitación errónea respecto a los hechos o la identidad del infractor, lo que facilita una aclaración temprana, gracias al conocimiento oportuno que permite las actuaciones previas (Hernández, 2014)

Así las cosas, en cualquier proceso hace parte de la pregunta: ¿Quién lo hizo?, no se debe dejar de lado que el derecho como ciencia social, se dedica a investigar el comportamiento dentro de una sociedad que para ser objeto de sanción que debe comprobarse para imputarse.



**Pertinencia de la integración de las averiguaciones previas en el procedimiento administrativo sancionatorio, para garantizar el debido proceso a los propietarios de vehículos taxi en Bogotá.**

Antes de hablar sobre la pertinencia de la integración de las indagaciones preliminares, es preciso departir sobre el transporte, por lo que su definición jurídica radica en que es un servicio público, inherente a la finalidad del Estado, sujeto a intervención y reglamentación de las autoridades competentes de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política; en desarrollo de lo anterior, el artículo 6 del Decreto 172 de 2001 señala que el transporte realizado en vehículos taxi es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, y en forma individual por un conductor autorizado por la misma autoridad de tránsito. Por ende, cuando se realiza la imposición de una foto multa, la Ley 1843 del 2017 establece que se debe habilitar mecanismos para que los propietarios de taxis puedan defenderse de las mismas, lo que genera trámites engorrosos para ellos, lo que vulnera los principios de la administración pública como el de celeridad y eficiencia.

Cabe señalar que las fotomultas, no son otra cosa que una ayuda tecnológica que permite advertir presuntas infracciones a las normas de tránsito para la imposición de un comparendo cotejado por un funcionario, el cual es enviado al domicilio registrado por el propietario del vehículo, y por ende notificado del proceso administrativo, asimismo, es necesario recalcar que la instalación de las cámaras de foto detección, trajo consigo la implementación de un procedimiento administrativo sancionatorio, pero con una gran problemática donde los propietarios de vehículos solo se enteran de la presunta infracción en el momento de la notificación del comparendo electrónico, por lo que, lleva pensar si se

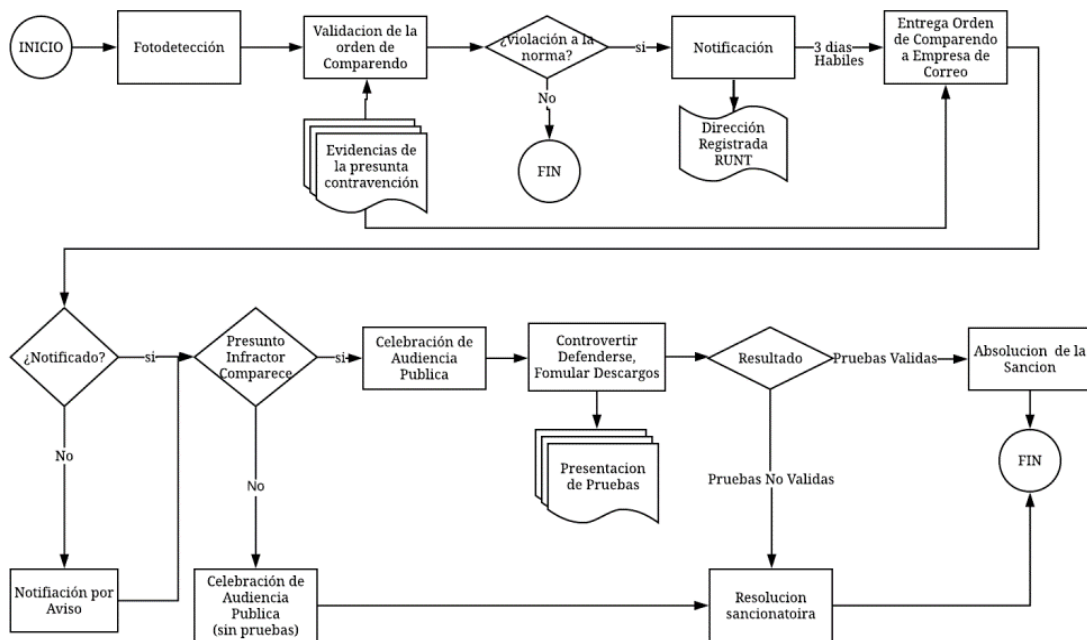
está aplicando el debido proceso y si esto es eficaz para ejercer el principio de legalidad, pues la utilización de estos dispositivos son medios de prueba en la detección de infractores de las normas de tránsito.

Volviendo al tema que ocupa, la prestación del servicio público de transporte a través de los taxis, el decreto arriba citado también estipuló que se debe implementar un sistema de registro, que permita identificar a los conductores de vehículos taxi, por lo que las empresas transportadoras tienen la obligación de reportar ante la autoridad de tránsito el nombre y cédula del conductor, la licencia de conducción para servicio público conforme a la Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte, el número de placa del taxi, su dirección y teléfono y la vigencia de los antecedentes judiciales, para que mediante la página web SIMUR, tan solo ingresando el número de la placa del vehículo, se puede identificar plenamente quien conduce un taxi.

Con lo descrito anteriormente, la instalación y puesta en marcha de estos sistemas para la detección electrónica, la Ley 1843 de 2017 establece que cuando con la ayuda tecnológica se observe una contravención, se debe seguir un procedimiento administrativo que ejecute la sanción a presuntas infracciones de tránsito donde se responsabiliza al propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción, pues se ordena que la autoridad administrativa debe enviar el comparendo cometido por un taxi, al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado, lo que evidencia la existencia de vacíos normativos, por cuanto no se incluyen las indagaciones previas para esta clase de procedimiento cuando son cometidas en automóviles de servicio público taxi, pese a que, la Corte Constitucional, transformó el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 mediante la sentencia C-038 de 2020 M.P. Alejandro Linares Cantillo, en el que

determinó entre otras cosas, que las autoridades deben probar la responsabilidad de los propietarios de los vehículos.

Lo condensado hasta aquí da lugar a inferir que los propietarios de los vehículos no pueden responder por las infracciones de un tercero, puesto que la norma de tránsito aplica para todo el territorio colombiano sin excepción alguna, si no, se presentarían bastantes incertidumbres respecto de las garantías constitucionales, así pues, todos se rigen por el proceso contravencional de tránsito, por lo que se estipula en el código nacional de tránsito, donde se definen las actuaciones y procedimientos de estas autoridades, tal y como lo ilustran Hernández, Molina y Rojas (2018) de la siguiente manera:



A partir de lo traído a colación, se evidencia que la pertinencia de la integración de las actuaciones previas en los procesos sancionatorios, y como estas pueden ser de gran importancia respecto de propietarios de vehículos taxis que se encuentran inmersos en infracciones de tránsito, pues como se dijo antes, estas deben suceder desde que las

fotomultas fueron implementadas en el territorio nacional como una solución alternativa al alto índice de fatalidad a causa de los excesos de velocidad, y que con el pasar del tiempo, se extendieron a la detección de vehículos que transitan con pico y placa, o que no cuentan con el seguro obligatorio o la revisión tecno-mecánica.

Así pues, la validación de la orden de comparendo respecto de las fotomultas se resume únicamente si el taxi fue objeto de una contravención, y se enfatiza taxi porque no se asume una plena investigación de la persona que cometió la infracción, cosa que teniendo en cuenta la población del presente trabajo de investigación (propietarios de vehículos taxi) es bastante preocupante, en razón a que el acervo probatorio en el que se fundamenta la sanción, no es lo suficientemente razonable para endilgarle la responsabilidad y que sería violatorio del debido proceso.

Y es que el artículo 29 de la Constitución Política en concordancia con los principios que rigen la administración pública y la potestad sancionadora del Estado, garantiza al investigado la presunción de inocencia y la buena fe, sin embargo con este procedimiento en lo que respecta a los propietarios de vehículos de servicio público taxi, tiene por culpable al dueño del automotor, y no quien está autorizado para conducirlo, pues para la Ley 769 de 2002 la sola ocurrencia de la infracción, procede indiscutiblemente la sanción quedando exonerada la autoridad administrativa de probar o identificar al infractor, pues para las autoridades en materia de movilidad, la infracción es prueba única para exigir el pago de una foto multa, para lo cual presta mérito ejecutivo, es decir, lo que se busca es el pago de la infracción, más no quien quebrantó las normas de tránsito.

De otro lado, en otros derechos administrativos sancionatorios (disciplinario, ambiental etc.), se le da suma importancia a las indagaciones preliminares, cuya finalidad

es establecer la posibilidad o probabilidad de la existencia de una infracción e identificar a los presuntos responsables para obtener suficientes elementos que indiquen que efectivamente existe mérito suficiente para iniciarlo de manera eficaz y eficiente la consecuencia de la sanción; así mismo, dentro de los aspectos generales del procedimiento administrativo sancionatorio, se indica que todo tipo de proceso debe tener unos principios orientadores como lo son entre otros, el debido proceso, igualdad, imparcialidad, transparencia, coordinación, eficacia.

Con base en lo anterior, dando cuenta de que actualmente se le presta mucha más atención a la intensión de recaudo de recursos de los ciudadanos vulnerados, lo que a todas luces contradice lo precitado en la sentencia C-038 de 2020 M.P. Alejandro Linares Cantillo, cuando se dijo que la función de la foto multa debe aportar a medidas que incentiven la seguridad vial y no ser instrumentos de recaudo de recursos para las entidades estatales, pues al realizar una lectura de esta sentencia, señaló que en materia sancionatoria administrativa para la imputación personal de la infracción de tránsito

“(…) **le corresponde al Estado**, debido a la presunción de inocencia y que a quienes se pretenda endilgar una responsabilidad solidaria, deben ser vinculados al procedimiento administrativo en el que se impondría la respectiva sanción, para permitir el ejercicio pleno y efectivo de su derecho a la defensa”,

pero esta figura no se enmarca cuando las infracciones recaen sobre vehículos de servicio público, concretamente en taxis.

Vale decir que, desde la Agencia Nacional de Seguridad Vial se apoya la implantación de medios tecnológicos para la prevención de conductas inapropiadas para la movilidad y la seguridad vial y evitar así, comportamientos inseguros en las vías. No

obstante, deja de lado el reporte de información que realiza la empresa de transporte a fin de constatar quien fue la persona que cometió la infracción, por lo que existe una contradicción entre los manuales de las administraciones en materia de movilidad y las normas que rigen el control de la operatividad del servicio público, lo que hace que el ciudadano tenga que soportar trámites complejos que no reflejan los principios de la función administrativa.

Por ello, la doctrina advierte que el procedimiento administrativo sancionatorio obedece a que, con el nacimiento de esta norma, se previó aunque de manera facultativa la etapa de averiguaciones preliminares como lo refirió Robledo del Castillo P, (2011), también su pertinencia, y es porque se entiende que su base constitucional, es el contenido en el artículo 29 de la Constitución, en cuanto hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, puesto que se permite la existencia de mérito, la cohesión entre los hechos, la norma violada y principalmente la individualización del infractor, como garantía al debido proceso y al derecho de defensa y también todas aquellas garantías de orden convencional, principalmente, las contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos como lo enseña (Santofimio, 2017).

Por ello, la pertinencia de la integración de las actuaciones preliminares permite asegurar la identidad de un infractor en casos que la infracción a la norma de tránsito sea realizada en un taxi.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La integración de la actuación preliminar en el procedimiento administrativo sancionador en materia de tránsito como garantía del debido proceso en la imposición de fotomultas a propietarios de vehículos taxi (problema de investigación)

Antes de analizar si se brinda una respuesta a la incógnita planteada, hay que indicar que “Taxi” es una palabra que no necesita per se una definición, pero implícitamente lleva referimos al servicio público de transporte; concepto que conlleva a afirmar que es inherente a la finalidad del Estado y por ende sujeto a intervención y reglamentación de las autoridades administrativas.

Así como se observa en la Ley 769 de 2002 en armonía con la Ley 1843 de 2017, donde se estipula el derecho administrativo sancionador en materia de tránsito, como medio para llevar a cabo la potestad sancionatoria del Estado, también hace injerencia cuando se cometen infracciones de tránsito en todo el territorio nacional.

En consecuencia, la respuesta al problema de investigación planteado, se resuelve en el supuesto de hecho en el que se diera aplicación integral y efectiva a las averiguaciones preliminares para poder contar con una efectiva garantía del debido proceso a la hora de imponer una foto multa; hecho este planteamiento, y realizadas todas las precisiones en este trabajo, se pudo destacar que el proceso administrativo contravencional por infracciones de tránsito se compone de cuatro etapas fundamentales: la orden de comparendo, la presentación del inculpado en los términos dispuestos por la ley, la audiencia de pruebas y alegatos y la audiencia de fallo como también lo expuso la Corte Constitucional mediante la sentencia T-616 de 2006 del magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería, donde igualmente expone que la foto multa o comparendo electrónico es una

orden formal de citación ante la autoridad competente, que da inicio al trámite contravencional por infracciones de tránsito.

Por lo anterior, ante este axioma es posible decir que no se garantiza el debido proceso a los propietarios de vehículos taxi, pues, pese a existir dudas sobre la identificación o individualización del infractor conductor de estos vehículos, aun así, se estipula, que el proceso contravencional debe seguir, por lo que para responder al problema aquí planteado, resulta necesario que para ejercer la potestad sancionatoria del Estado se integren las averiguaciones previas a este procedimiento, puesto que solo así se generaría una garantía al debido proceso administrativo, bajo los principios de la eficiencia, la eficacia a través de la identificación plena del infractor, mediante el conocimiento de la calidad del conductor, es decir que tenga una licencia de conducción de vehículos automotores de servicio público como lo ordena el Ministerio de Transporte, pues no se debe olvidar que el servicio de transporte en taxi, es un servicio público.

Por tanto, como respuesta al planteamiento, la manera más efectiva de cumplimiento de mandatos y prohibiciones incluidas en el Código Nacional de Tránsito, como garantía del debido proceso a los propietarios de taxis, se debe realizar a través de las indagaciones previas, partiendo de la regla general contenida en la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en el trabajo investigativo realizado, se pudo demostrar que, a partir de la hipótesis formulada, el debido proceso administrativo es la limitación al ejercicio de la potestad sancionadora, y que es natural de las autoridades, por ende, el criterio subjetivo que plantea el código nacional de tránsito respecto de las foto multas no puede considerarse en el desarrollo de los procesos administrativos, como se materializa en su artículo 129 cuando señala que:



“En la imposición de comparendos si no fuere viable identificar al infractor, se notificará al último propietario registrado del vehículo para que rinda sus descargos, el cual se aplica en la misma medida cuando las fotomultas no identifican al conductor, y solo este factor es prueba de la ocurrencia de una infracción de tránsito lo que da lugar a la imposición de un comparendo.”

Por lo anterior, si bien la recolección de elementos probatorios en el código nacional de tránsito, en el complejo sistema de transporte en el servicio público de taxi, una foto multa no es suficiente para la imputación de una infracción, pues debe recordarse y que es un hecho notorio que en el caso de los taxis solo pueden ser conducidos por personas con la calidad exigida por la ley, lo que se demuestra en la licencia de conducción y en la tarjeta de control expedida por una empresa de transporte; lo que no se observa en el comparendo pues no se identifica al infractor con la calidad de conductor de servicio público.

Comprender los requerimientos en la aplicación de la norma, frente a la integración de las actuaciones preliminares en la imposición del foto comparendo para garantizar el debido proceso a los propietarios de vehículos taxi en Bogotá.

Así las cosas, vale la pena traer a colación que con lo ateniende en el presente trabajo, se logró vislumbrar el cumplimiento del objetivo principal, puesto que, cuando se determinó que el transporte público terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, como el servicio que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, donde el usuario fija el sitio de destino, también definió que esa responsabilidad debe ser ejecutada a través de una persona que acredite con la licencia de conducción estar calificada para ello.

Esto, tiene tanta relevancia para la introducción de las indagaciones previas en el procedimiento administrativo sancionatorio en materia de tránsito; pues como se observó, el solo envío del comparendo al domicilio registrado por el propietario del vehículo, no es suficiente para el inicio del procedimiento sancionatorio, ya que la información bajo la custodia de la autoridad de tránsito como lo señala el artículo 2.2.1.3.8.9 del Decreto 1079 de 2015, permite acceder de manera actualizada al registro de los conductores acreditados como autorizados para desarrollar la actividad, lo que permite el desarrollo de las investigaciones previas como eje fundamental para la identificación de un infractor y determinar si resulta procedente o no la imposición del comparendo, puesto que en todo caso es un presupuesto procesal esencial para que tenga validez la siguiente etapa estipulada en la Ley 1843 de 2017 y relacionada tanto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en Sentencia T-616 de 2006, como por la doctrina tal y como lo ilustraron Hernández, Molina y Rojas (2018).

Por tanto, a pesar del desarrollo jurisprudencial, combinar el tema de las infracciones de tránsito con la foto comparendos, ha traído más desventajas que ventajas a la administración, ya que no se evidencia de manera efectiva la garantía de derechos constitucionales, a lo largo de los años, la historia nos ha demostrado que se ha trasegado por infinidad de agravios para poder consolidar la efectividad del debido proceso y el implementar medios tecnológicos como estos, solo demuestra que es más importante el recaudo de multas por parte del Estado que la justicia que las mismas normas estipulan.

Por lo que, consecuentemente con lo anterior, la descripción analítica tratada respecto de los elementos de los diferentes tipos de procesos sancionatorios y su evolución, muestran la maduración a la fuerza de la implementación de tecnologías que son

simplemente el auge del momento y que al final no es más que una copia a medias de otro país.

En ese orden de ideas, este trabajo nos ha dejado como enseñanzas lo siguiente:

Desde épocas inmemorables se ha querido encasillar el término “multa”, como un aliado del derecho sancionador que ha influido de manera tajante en el resarcimiento de un perjuicio como método de justicia. Sin embargo, la facultad que se otorga para la administración no debe ser tan amplia como para que se acojan disposiciones que solo le sirven al Estado, ya que se evidencia un sin sabor, puesto que hay un interés general, pero para la administración que genera inseguridad para el administrado.

Pese a que existen generalidades para del derecho sancionador se evidencia que, en materia de tránsito, solo se adoptan las medidas más beneficiosas para que el Estado pueda emitir comparendos, escondiéndose en su actuar puesto que la carga de la prueba, no se aplica en el procedimiento administrativo sancionatorio para la imposición de infracciones de tránsito por foto comparendos. Si después de ello existe aún duda razonable, quiere decir que no existe merito para poder exonerarse del cumplimiento de una foto multa.

La designación del comparendo como prueba suficiente, afecta el debido proceso cuando se imponen infracciones de tránsito con la acogida de estas nuevas tecnologías en mayor medida a los dueños de vehículos taxis.

Asimismo, al establecer el Estado social de derecho en la Constitución Política, se permitió que la estructura jurídica del Estado no se limitara solo al reconocimiento de derechos humanos, sino que las instituciones públicas debían actuar para crear las condiciones que hicieran realidad el disfrute de esos derechos (Lozano, (2013), bajo este entendido, la Ley 769 de 2002 concretó la potestad sancionatoria del estado en materia de

tránsito y transporte encargando a las autoridades administrativas la investigación y posterior sanción por las trasgresiones a las normas de tránsito, como se visualiza en la multiplicidad de procedimientos especiales para las demás clases de régimen sancionatorios, sin embargo, para el caso que nos ocupa existen vacíos en el procedimiento.

En el derecho administrativo sancionador en materia de tránsito, este vacío se representa en falta de aplicación de las averiguaciones previas, que pese a estar contenida en la Ley 1437 de 2011, la apertura de la investigación contravencional solo inicia por la notificación del comparendo al propietario de un vehículo taxi y culmina con la sanción, lo que conlleva a considerar, que en materia de tránsito respecto del servicio público de taxis, el procedimiento al día de hoy no encaja con la realidad colombiana, desatando la vulneración al principio del debido proceso en este régimen sancionatorio, frente a los propietarios de vehículos de servicio público taxis en Bogotá.

En el mismo sentido, se vislumbra que el comparendo es la orden formal para que el presunto contraventor se presente o comparezca ante la autoridad de tránsito competente por la comisión de una infracción y que estos pueden realizados por medio tecnológicos, es decir las llamadas fottomultas o foto comparendos y por tanto, consideradas prueba en la imposición de la sanción a un infractor; estas ayudas tecnológicas se implementaron con el fin de ser una solución alternativa al alto índice de fatalidad a causa de los excesos de velocidad, pero se extendieron a la detección de vehículos que transitan con pico y placa, o que no cuentan con el seguro obligatorio o la revisión tecno-mecánica, sin embargo, podemos notar que no pueden identificar al conductor que comete una infracción de tránsito como el exceso de velocidad.

Por ello, y aunque la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional han avanzado, aun se rompe la seguridad jurídica para los propietarios de vehículos taxi, pues pese a que le corresponde al Estado identificar al infractor, es decir al conductor de vehículo taxi, la autoridad de tránsito omite implementar las averiguaciones previas. Debe tenerse en cuenta, que el único propósito de las indagaciones es lograr un mayor grado de certeza, pues estas actuaciones constituyen un fin para investigar, averiguar e inspeccionar las actividades de la persona que participó en la comisión de una infracción.

### **Propuestas**

Dicho lo anterior, como propuesta se sugiere que se realicen las actuaciones previas en los procesos contravencionales por infracciones de tránsito cometidas en taxis, teniendo como base lo establecido en la Ley 1437 de 2011, con el fin de identificar al presunto infractor, atendiendo la legislación especial que tiene la prestación del servicio público de transporte en vehículos taxi.

Es necesario considerar que los conductores de vehículos de servicios públicos deben por un lado, tener licencia de conducción según la categoría para el conducción de vehículo de servicio público conforme a lo establecido por el Ministerio de Transporte, y por el otro, deben registrarse en la secretaria de movilidad mediante la empresa de transporte, para acreditar su calidad como conductor de vehículos de servicio público (taxis), y con ello se le pueda expedir la tarjeta de control como lo dicta el decreto 172 de 2001 que lo identifica como la persona autorizada, pues como se evidencia mediante la plataforma SIMUR la administración puede acceder a toda esta información para la identificación de un conductor de taxi, sin que se le impute responsabilidad al propietario del taxi como medida más fácil.

Para que se pueda disminuir significativamente el abuso de la potestad sancionatoria, para el caso que nos ocupa, se considera que un trabajo conjunto con las entidades distritales puede evidenciar el control de la tenencia del vehículo estipulando horarios puntuales para que de esta manera la persona a quien se le imponga el foto comparendo, efectivamente sea quien la deba costear por su imprudencia vial.

Hay que exigir más a entes como la secretaria distrital de movilidad, en el caso de la ciudad de Bogotá, ya que desde la misma entidad nadie propone políticas públicas que permitan disminuir efectivamente el problema.

Las entidades, más que para cumplir ordenamientos legales o reglamentarios deben también participar activamente a que los pronunciamientos que vaya a realizar organismos como la Corte Constitucional, tengan coherencia con la realidad que se vive desde la administración.

De todo lo investigado, se observa que en nuestra realidad colombiana, hay un grupo de personas que también transporta personas en sus vehículos particulares, utilizando el uso de tecnologías digitales como las apps de UBER, CABIFY, DIDI, etc., por lo que no hay un estudio en el que se pueda dilucidar si a los propietarios de estos automotores, también se les vulnera el derecho al debido proceso, cuando el comparendo no identifica al conductor que utilizan estas apps.

## REFERENCIAS

- Agencia de Seguridad Vial y Superintendencia de Transportes (2021) *ABC para la gestión de procesos sancionatorios derivados de la detección de infracciones de tránsito mediante sistemas automáticos. (1 ejemplar.)* Consultado (19-10-2021) en <https://www.supertransporte.gov.co>
- Aponte E. (2016) Los errores en la valoración probatoria y su incidencia en el debido proceso disciplinario, Tesis para optar al título de maestría en Derecho Administrativo, tutor José Rory Forero Salcedo, Bogotá, Universidad Libre (consultado 4-03-2022) en <https://hdl.handle.net/10901/11430>
- Atienza Rodríguez, M. (1987). Para una razonable definición de «razonable». Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Vol. 4, pág. 189-200 España, Universidad de Alicante, (consultado 4-04-2022) en <https://doi.org/10.14198/DOXA1987.4.13>
- Bejarano C. (2019) Magka. Capítulos en libro de investigación – Grupo de Investigación: Derecho del medio ambiente, El papel de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en la aplicación de la Ley 1333 de 2009, pág. 463-512, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (consultado 4-03-2022) en <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2669>
- Bobadilla M.E. (2021) Condiciones menos favorables en los procedimientos administrativos sancionadores de tramitación sumaria en materia de tránsito terrestre y la vulneración a la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Trabajo académico para optar el título de segunda especialidad en Derecho Administrativo, tutor: Paul Nicolas Villegas Vega, Perú, Pontificia Universidad

Católica de Perú] (consultado 4-03-2022) en <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/19065>

Bonnin C. J., (2011) Principios de Administración Pública. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, Pág. 92-96 México, Editorial Fondo de Cultura Económica Consultado (04-02-2022) en <https://books.google.com/>

Boutaud, S.E. (2021) Debido proceso y presunción de inocencia: una propuesta para el Derecho administrativo sancionador, Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol., 34 Pág. 9-38, Chile, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile (consultado 4-03-2022) en <http://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/issue/view/2461>

Buitrago G. M., (2017) Origen y evolución de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Revista Nueva Época Vol. 48. Pág., 173-191, Bogotá, Editorial Universidad Libre de Colombia, Consultado (04-02-2022) en [https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/nueva\\_epoca/article/view/3616/3013](https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/nueva_epoca/article/view/3616/3013)

Cabana S.C (2021), Revisión y análisis del proceso sancionatorio administrativo contravencional de reincidencia del 2016-2020 en la ciudad de Bogotá D.C., Tesis para optar título de Magister en Derecho Administrativo, tutor: Nelson Andrés Montero Ramírez, Tunja, Universidad Santo Tomás (consultado 4-03-2022) en <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/38535>

Cruz P. F., (2007). *Derecho disciplinario práctico*, Ed Universidad Cooperativa de Colombia. Consultado (19-10-2021) <https://books.google.es>

Escobar V. (2021) Aplicación del derecho a no autoincriminarse en procedimientos administrativos sancionatorios: Análisis comparado de la jurisprudencia del



Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional chileno, Revista de Derecho Administrativo Económico, Vol. 34 Pág. 39-68, Chile, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile (consultado 4-03-2022) en <http://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/issue/view/2461>

Fernández F.U (2020) Suspensión del procedimiento administrativo sancionador al momento de darle vista al Ministerio Público de la posible comisión de un ilícito, Tesis para obtener el grado de Maestría en Derecho Público, tutor: José Antonio Breton Betanzos, Puebla-México, Universidad Iberoamericana Puebla (consultado 4-03-2022) en <https://hdl.handle.net/20.500.11777/4964>

Fuentes O.J. (2021), La potestad de inspección de la administración y la presunción de veracidad o de certeza. comentario a la Sentencia 6437-19 del Tribunal Constitucional Chileno, Revista de Derecho Administrativo - CDA, 19, pp. 519 – 543, (consultado 4-03-2022) en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/24319/23126/>

Gallardo C.M (2016), El nuevo marco normativo del procedimiento administrativo común: el paradigma de una reforma endeble, Estudios, ponencias, crónicas o notas sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, QDL42 Cuadernos de Derecho Local Fundación Democracia y Gobierno Local octubre de 2016, págs. 12-39, (consultado 4-03-2022) en [http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1731/03\\_GALLARDO\\_P12\\_P40\\_QDL\\_42.pdf?sequence=1](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1731/03_GALLARDO_P12_P40_QDL_42.pdf?sequence=1)

- Gallego B.A. (2009) El procedimiento sancionatorio ambiental colombiano. Especial referencia a la presunción de culpa y de dolor, Revista Justicia Juris, ISSN 1692-8571, Vol. 6. No. 12, Pág. 20-27, (consultado 4-03-2022) en <http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/999>
- García, H. (2019.). El manejo de la prueba en el procedimiento administrativo sancionatorio por contravenciones de tránsito: la situación de los comparendos electrónicos y la prueba de alcoholemia, tesis de maestría en justicia y tutela de los derechos con énfasis en derecho procesal 2016-2018, tutor: Jimmy Rojas Suárez, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, (consultado 4-03-2022) en <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2922>
- Garzón B.E. (2021). El procedimiento administrativo (contravencional-sancionatorio) de la imposición de foto multas de la Secretaría de Transito de Bogotá. Revista Doctrina Distrital, 1(01), 99–113. (consultado 4-03-2022) en <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/8>
- Giraldo, M. (2018). El derecho al debido proceso en los procesos sancionatorios adelantados y fallados por la personería de Bogotá D. C., Trabajo de grado para optar por el título de Maestría en Derecho Administrativo, tutor: Flor Ángela Canaval Ardila, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada (consultado 4-03-2022) en <http://hdl.handle.net/10654/20465>.
- Gómez G.R. (2020), Potestad administrativa sancionadora: la conveniencia de su reconocimiento constitucional, Revista de Derecho Administrativo Económico, N.º

32pp. 37-63, Chile, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile (consultado 4-03-2022) en <http://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/issue/view/2461>

Gosálbez P. H., (2015). *El Procedimiento Administrativo Sancionador (teoría y práctica)*, (Ed. DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés) Consultado (19-10-2021) en <https://books.google.es>

Guerrero O. O., (2008) La formulación de principios en la administración pública, Convergencia Vol.16 Número.49 Toluca. Consultado (04-02-2022) en <http://ref.scielo.org/d2m34w>

Hernández J., Molina C., Rojas J., (2018). El debido proceso en la notificación personal de los comparendos expedidos por foto detección por parte de la secretaría de tránsito y transporte del municipio de Cartago, Valle del Cauca, una mirada legal y jurisprudencial, monografía jurídica para optar por el título de abogado, tutor: Diego Mesa Rada, Universidad Cooperativa De Colombia, (consultado 19-08-2022) en <https://repository.ucc.edu.co/handle/20.500.12494/7511>

Hernández V.B. (2014) El procedimiento sumario administrativo a la luz del debido proceso, Tesis maestría en derecho procesal, tutor: Vanesa Aguirre Guzmán, Portoviejo-Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, (consultado 4-03-2022) en <http://hdl.handle.net/10644/4237>

Herrera, E. Torres, N. & Trujillo, A. (2019). Actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas por las inspecciones de trabajo, Trabajo de Investigación como requisito para optar al título de Maestría en Derecho Administrativo, tutor: Álvaro Andrés Motta Navas, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana (consultado 4-03-2022) en <http://hdl.handle.net/10554/42358>.

- Lira R.E. (2020) Gestión administrativa y aplicación del procedimiento administrativo sancionador en la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones, Lambayeque, Tesis de maestría en gestión pública, Tutor: Flor Delicia Heredia Llatas, Chiclayo-Perú, Universidad Cesar Vallejo (consultado 4-03-2022) en <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/45825>
- Manzanos C (2004). Factores sociales y decisiones judiciales. Sociológica: Revista de pensamiento social, Vol. 5, Pág. 127-160. España, Universidad de Coruña (consultado 4-04-2022) en <http://hdl.handle.net/2183/2727>
- Masso G. M., (2011) *Significado y aportes de la constitución de Cádiz de 1812 en el constitucionalismo español e iberoamericano*. Universidad de la Rioja Revista Boliviana de Derecho, No. 12, 2011. Pág. 122-149 Consultado (04-02-2022) en <http://www.scielo.org.bo/scielo.php>
- Montoya E. (2009), Certidumbre jurídica en la averiguación previa, Documento recepcional maestría en derecho penal, tutor: Celso Valderrama Delgado, Tepic, Nayarit – México, Universidad Autónoma de Nayarit, Repositorio Institucional Aramara. (consultado 4-03-2022) en <http://dspace.uan.mx:8080/jspui/handle/123456789/2391>
- Montoya M. E. (2008). *Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado*. Revistas electrónicas INAP. Consultado (19-10-2021) en <https://scholar.google.es>
- Moreno P. (2007). El Derecho de Petición como actuación para iniciar un Proceso Administrativo Sancionatorio en la Superintendencia Nacional de Salud de Colombia, Trabajo de grado presentado para optar al título en Magister en Derecho

- Administrativo, tutor: Jaime Alfonso Cubides Cárdenas, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada (consultado 4-03-2022) <http://hdl.handle.net/10654/16630>.
- Nuño I & Puerta f (2016) Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, ISSN-e 2386-8104, N.º. 5, 2016, págs. 142-190 (consultado 4-03-2022) en <https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTREV/5698117>
- Obando, A. C., Bautista, D. M., León, A. C., Vélez, Y. M., Oyuela, A. L., Snell López, S., Beltrán Liz, B. P., Almario, K. D., & Sandoval Cumbe, H. M. (2009). La eficacia del debido proceso en las actuaciones administrativas de Tránsito y Transporte en el Dpto. del Huila (Colombia) 2006 – 2008. Revista Jurídica Piélagus, 8(1), 111-123. (consultado 4-03-2022) en <https://doi.org/10.25054/16576799.604>
- Osorio C. (2017). Formulación de imputación ¿un acto de mera comunicación?, revista Criterios - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional Vol. 10. Pág. 45-67. Bogotá. Editorial: Universidad de San Buenaventura (consultado 4-04-2022) en <https://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/issue/view/273>
- Petit C. (2020) *Los códigos del trienio liberal. Una exégesis del art. 258 de la Constitución de Cádiz* Universidad de la Rioja Revista Electrónica de Historia Constitucional, No. 21, 2020. Pág. 106-137. Consultado (04-02-2022) en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7572792>
- Pineda M. (2020). El Derecho como herramienta de transformación social. El Derecho al cuidado: sistema nacional de cuidados de Uruguay Revista Cuadernos de RSO. Vol. 8, Pág. 149 – 164 Uruguay. Editorial Universidad Católica de Uruguay, Consultado (04-04-2022) en

[https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2020/cuadernos de rso vol 8 ndeg1 completo.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2020/cuadernos_de_rso_vol_8_ndeg1_completo.pdf)

Quiroga Natale, E. A. (2011). El régimen adjetivo disciplinario en el marco del debido proceso. *Derecho y Realidad* Pag 63–73. (consultado 4-03-2022) en [https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho\\_realidad/article/view/13631](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/13631)

Ramírez T M., Aníbal B.H (2015), Sanción administrativa en Colombia, 131 *Vniversitas*, 107-148 (2015), (consultado 4-03-2022) en <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.saec>

Ramírez Torrado, M. L., & Hernández Meza, N. (2019). Los contornos flexibles del principio del debido proceso en las sanciones disciplinarias. *Vniversitas*, 68(138). (consultado 4-03-2022) en <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj138.cfpd>

Rivero O. y Arenas H. (2018) *Derecho administrativo especial Bogotá*, Universidad del Rosario. Grupo editorial Ibáñez, 2018. Pág. 368. Isbn 978-958-749-946-9. Consultado (04-02-2022) en <https://pure.urosario.edu.co/en/publications/derecho-administrativo-especial>

Rojas C.C, Ferrada B.J, Méndez O.P. (2021) La reconfiguración teórica de la potestad sancionadora de la Administración Pública: Del tradicional ius puniendi único estatal a la función responsiva *Revista de Derecho Administrativo Económico*, Vol. 34 Pág. 97-130, Chile, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile (consultado 4-03-2022) en <http://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/issue/view/2461>

Salazar B, & Castellanos J. (2015). Aproximación a los aspectos probatorios del procedimiento Sancionatorio Ambiental. *Revista Prolegómenos*. Derechos y

Valores, Vol. 18 - Número 35. Pág. 49-65 Bogotá. Editorial Universidad Militar Nueva Granada (consultado 4-03-2022) en <https://doi.org/10.18359/dere.799>

Santillán, E.E.(2015), Factores que limitan la aplicación del principio de oportunidad en la etapa de la investigación preliminar en la provincia de Leoncio Prado, Tingo María; 2012-2014, tesis para optar el grado de Maestro en Derecho con Mención en Ciencias Penales, tutor Erasmo Santillán Oliva, Perú, Universidad Nacional Hermilio Valdizán (consultado 4-04-2022) en <https://repositorio.unheval.edu.pe/handle/20.500.13080/4788?show=full>

Santofimio J. O., (2017) *Compendio de derecho administrativo universidad externado de Colombia*, Ed. Universidad Externado de Colombia. Consultado (19-10-2021) en <http://repositorio.uasb.edu>

Suárez T.D. y Restrepo G.L. (2016). Comparativo de cinco procedimientos administrativos sancionatorios (Fase II): Faltas – Sanciones – Etapas – Segunda Instancia – Principios, *Summa Iuris*, 4 (2), 224 – 250, (consultado 4-03-2022) en <https://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/summaiuris/article/download/2327/pdf>

Tamayo, D. S., & Gómez, L. R. (2016). Comparativo de Cinco Procedimientos Administrativos Sancionatorios (fase ii) Faltas–Sanciones–Etapas–Segunda Instancia–Principios. *Summa Iuris (histórico)*, 4(2), 224-250, (consultado 4-03-2022) en <https://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/summaiuris/article/download/2327/pdf>

Van Weezel, Alex. (2013). El delito de infracción de una patente por equivalencia o por imitación, Pág. 170-209, Política criminal vol.8 no.15 Santiago-Chile (consultado 4-03-2022) en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992013000100005>

Villarreal E. (2010). Las Garantías individuales que se violan en la averiguación previa, tesina para el título de licenciado en derecho, tutor: Gustavo Adolfo Reyes Salazar, Hermosillo, Sonora-México, Universidad de Sonora (consultado 4-03-2022) en <http://148.225.114.120/handle/20.500.12984/2624>.

Lozano B. Carlos (2013) ¿Qué es el Estado social y democrático de derecho?, Defensoría del Pueblo, Colombia, (consultado 23-10-2022) en <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/260/Que%20es%20el%20estado%20social%20y%20democratico%20de%20derecho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## **Normatividad**

Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, Secretaría Senado. Consultado (04-02-2022) en <http://www.secretariasenado.gov.co>.

Decreto 1047 de 2014. *Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones* D.O. No. 49172. Consultado (29-10-2021) en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co>



Ley 1843 de 2017. *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.* D.O. No. 50.294. Consultado (19-10-2021) en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co>

Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* D.O. No. 47.956 Consultado (04-02-2022) en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co>

Ley 105 de 1993. *Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.* D.O. No. 41.158, Consultado (04-02-2022) en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co>

Ley 769 de 2002. *Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.* D.O. No. 44.932 Consultado (19-10-2021) en <http://svrpubindc.imprenta.gov.co>

Decreto 172 de 2001. *Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi.* D.O. No. 44318 Consultado (19-10-2021) en <https://www.google.com>

## **Jurisprudencia**

Corte Constitucional (2020) Sentencia C-038 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Consultado (19-10-2021) en <https://www.corteconstitucional.gov.co>

Corte Constitucional (2005) Sentencia C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil  
Consultado (09-09-2022) en  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>

Corte Constitucional (2001) Sentencia T-1341 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis,  
Consultado (09-09-2022) en  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1341-01.htm>

Corte Constitucional (2010) Sentencia T-928 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva,  
Consultado (09-09-2022) en  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-928-10.htm>

Corte Constitucional (2006) Sentencia T-616 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería,  
Consultado (27-10-2022) en  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-616-06.htm>

Corte Constitucional (2015) Sentencia C-412 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.  
Consultado (09-09-2022) en  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-412-15.htm>

Consejo de Estado (2019), Sección Primera, Sentencia del 15 de agosto de 2019, Rad:  
08001-23-31-000-2011-01455-01. C.P. Oswaldo Giraldo López. Consultado (09-  
09-2022) en <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/>

Consejo de Estado (2020), Sección Primera, Sentencia del 3 de diciembre de 2020, Rad:  
25000-23-24-000-2012-00678-03. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.  
Consultado (09-09-2022) en <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/>

Consejo de Estado (2019), Sección Segunda, Sentencia del 30 de mayo de 2019, Rad: 11001-03-25-000-2012-00431-00. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Consultado (09-09-2022) en <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/>

Consejo de Estado (2021), Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 25 de noviembre de 2021, Rad: 11001-03-25-000-2011-00574-00. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Consultado (09-09-2022) en <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/>

Consejo de Estado (2021), Sala de Consulta y Servicio Civil, Auto del 5 de agosto de 2021, Rad: 11001-03-06-000-2021-00049-00. C.P. Edgar González López. Consultado (09-09-2022) en <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/>

Consejo de Estado (2021), Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 8 de julio de 2021, Rad: 15001-23-33-000-2014-00268-01. C.P. Cesar Palomino Cortés. Consultado (09-09-2022) en <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/>

Consejo de Estado (2004), Sección Quinta, Sentencia del 22 de septiembre de 2004, Rad: 25000-23-25-000-2004-1388-01. C.P. Darío Quiñones Pinilla. Consultado (09-09-2022) en <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/>

Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil (2013) *Sentencia 2159 de 2013*. M.P. Álvaro Namén Vargas. Consultado (09-02-2022) en <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado Robledo del Castillo P, (febrero 1,2,3 de 2011) *Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, memorias, [presentación de la*

*ponencia] El proceso administrativo general y el procedimiento administrativo sancionatorio [intervención], Bogotá, Consultado (19-10-2021) en <https://www.consejodeestado.gov.co>*