

## LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DURANTE EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DE LAS FOTOMULTAS EN COLOMBIA

### THE VIOLATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS DURING THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE PROCESS OF PHOTO FILES IN COLOMBIA

**Autor:** Camilo Ernesto Pino Hernández\*<sup>1</sup>

#### Resumen

Este artículo tiene como propósito demostrar la vulneración de derechos fundamentales de los presuntos infractores de las normas de tránsito, con la puesta en operación de los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito "Fotomultas", por parte de las autoridades de tránsito en Colombia; para ello, se acudió a diversas fuentes de información, tales como: legales, jurisprudenciales, doctrinales y páginas web del Ministerio de Transporte y Agencia Nacional de Seguridad Vial. Utilizando para el desarrollo del mismo, la investigación analítica y orientada bajo el método de análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional, denominado Ingeniería en Reversa, que le permita al ciudadano ejercer una defensa técnica, frente a la vulneración de sus derechos.

**Palabras Clave:** Acto Administrativo, Carga de la Prueba, Comparendos, Entidad de Tránsito, Fotomultas, Legalidad, Presunto Infractor, Sanción.

#### Abstract

The purpose of this article is to demonstrate the violation of the fundamental rights of the alleged offenders of traffic regulations, with the implementation of automatic, semi-automatic systems and other technological means for the detection of traffic violations "Fotomultas", by transit authorities in Colombia; For this, various sources of information were used, such as: legal, jurisprudential, doctrinal and web pages of the Ministry of Transport and the National Road Safety Agency. Using for its development, analytical and oriented research under the method of jurisprudential analysis of the Constitutional Court, called Reverse Engineering, which allows the citizen to exercise a technical defense, against the violation of their rights.

**Keywords.** Administrative act, burden of proof, appearances, transit entity, photomultas, legality, presumed offender, sanction.

<sup>1</sup> \* [camilopino@usantotomas.edu.co](mailto:camilopino@usantotomas.edu.co).

<https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/EnRecursoHumano/inicio.do>

<https://scholar.google.es/schhp?hl=es>.

<https://orcid.org/0000-0002-9143-7616>

Artículo de investigación desarrollado bajo el proyecto Idoneidad de tecnologías y material probatorio en el proceso administrativo sancionatorio de fotomultas en Colombia realizado en la Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás.

## I. Introducción

Cuando se habla de fotomultas se está utilizando un lenguaje coloquial para hacer referencia al hecho de infringir normas de tránsito que han sido preestablecidas dentro del ordenamiento jurídico colombiano con el fin de regular la ejecución de actividades relacionadas a la conducción de vehículos automotores dentro del territorio nacional y como consecuencia de la contravención se impone sanción pecuniaria.

En Colombia, según lo dispuesto por la (Ley 1843, 2017a); en adelante *Marco Regulatorio de las SAST*, “se reguló la instalación y puesta en marcha de los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones en adelante SAST”; generando en todo el territorio nacional, la operación “*cámaras salvavidas*”, para prevenir o reducir la accidentalidad en las vías del país; sin embargo, desde que se inició su ejecución ha suscitado graves inconvenientes, ya que en la aplicación de este, muchas veces, se vulneran a los propietarios de los vehículos automotores una serie de garantías procesales de manera flagrante, lo cual desencadenan innumerables batallas jurídicas, de modo que aflora la necesidad de que sea analizada dicha temática

Por lo anterior, se trae a colación la Sentencia C-038/20, (2020), en el cual declaró la Corte Constitucional, la inexequibilidad del parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, por violar principios y derechos constitucionales, enfatizando que el propietario de un vehículo automotor no puede ser solidariamente responsable de la infracción cometida solo por el hecho de ostentar dicha calidad; aún más, si se tiene en cuenta que las mencionadas cámaras no poseen la capacidad tecnológica de identificar plenamente al conductor que infringe las normas del tránsito.

Aunado a lo dicho anteriormente, cabe agregar que las autoridades de tránsito encargadas, continúan notificando arbitrariamente, a propietarios de vehículos automotores, sanciones administrativas derivadas de imposiciones de comparendos de fotomultas, por lo que al respecto, serán examinados los aspectos probatorios en el proceso administrativo sancionatorio provenientes de los SAST, teniendo presente, que Colombia es un estado social de derecho, en donde los principios de defensa y debido proceso, tienen mayor relevancia en todas las actuaciones administrativas y judiciales; y no obstante que estos derechos poseen rango de jerarquía constitucional, han sido

lesionados, en el transcurrir del tiempo, con la expedición de normas y la implementación de herramientas tecnológicas. Ejemplo de ello, es la implementación de los mismos SAST, considerando que, desde el inicio de su operación han generado inconformidad en los propietarios de vehículos, debido que, a través de estos mecanismos, las autoridades de tránsito coartan seriamente garantías procesales, para efectos de ejercitar el legítimo derecho a la defensa.

De esta manera se pretende demostrar que los SAST en Colombia, no ofrecen una solución que sea verdaderamente efectiva y/o legítima frente a los problemas de tránsito que genera la movilidad del país, por cuanto, este tipo de actos sancionatorios tienden a tornarse abusivos; es por ello que, desde el derecho legislado, la imposición de una sanción, no sólo debe corresponder a un juicio de una adecuación típica y/o responsabilidad objetiva, sino también, debe basarse en un análisis de la responsabilidad del infractor.

Es decir, el uso de aparatos tecnológicos, es apenas, un medio de prueba, pues las cámaras captan la infracción, la cual es cargada por el organismo de tránsito al Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones de Tránsito, en adelante SIMIT, con fundamento a un análisis subjetivo de la circunstancia y posteriormente, a fin de ser público y oponible, es enviado dicho soporte técnico junto con las evidencias fotográficas al domicilio del propietario, quien se entenderá notificado.

Así mismo, con asidero en lo decantado, también se busca responder los siguientes interrogantes: ¿Son legales las sanciones por fotomultas en Colombia? ¿Los SAST, cumplen con el propósito por el cual fueron creados, la de “salvar vidas”? ¿Quién asume verdaderamente la carga de la prueba dentro de un proceso sancionatorio de fotomultas? Y una vez obtenida la respuesta a estos cuestionamientos, se podrá determinar si hay o no vulneración a los principios constitucionales y legales en los procesos administrativos sancionatorios, y de esta manera, establecer si se cumple con el debido proceso en las actuaciones administrativas por parte de los organismos de tránsito en el país.

En habidas cuentas y considerando los eventos expuestos en líneas anteriores, esta investigación será de tipo analítica y orientada bajo el método de análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional, como máximo órgano de cierre de la

jurisdicción, frente a los pronunciamientos relacionados con los procesos administrativos sancionatorios de fotomultas, adelantados por los organismos de tránsito en Colombia. Así mismo, se hizo uso del análisis documental de precedente jurisprudencial denominado Ingeniería en Reversa, que consiste en un ejercicio de búsqueda de la sentencia más reciente y luego tomar todas las citas que esta tenga sobre otras sentencias para obtener un nicho situacional, que permita ejercer una defensa técnica ante las autoridades administrativas por la salvaguarda de derechos fundamentales, basada en criterios y/o razonamientos jurídicos de los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional.

## **II. Legalidad de las Sanciones por Fotomultas en Colombia**

Abordar y desarrollar el tema de las fotomultas en Colombia, requiere primeramente citar el preámbulo de la Constitución Política de 1991, puesto que preceptúa entre los fines esenciales del Estado, el garantizar una justicia efectiva, el cual será el precepto constitucional que servirá de punto de partida para desarrollar un adecuado análisis jurisprudencial y poder responder al siguiente interrogante: ¿Son legales las sanciones por fotomultas en Colombia?

En materia de tránsito, el Congreso de la República posee la facultad constitucional para regular la política pública del tránsito en el territorio nacional, ejercicio legislativo que se ha materializado con la expedición del (Código Nacional de Tránsito, 2002a); facultad plena que ha sido reiterada por vía jurisprudencial para regular sobre dicha materia, que trata de normas de interés público. Al respecto la Corte Constitucional ha dicho:

(...) que en la regulación del tránsito terrestre, por tratarse de normas de interés público, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración respecto de las mismas, por cuanto se encuentran encaminadas a proteger la libertad de locomoción, circulación y movilidad de los ciudadanos, así como la vida, la integridad personal y los bienes, la seguridad, la salubridad pública, la malla vial y el medio ambiente, entre otros fines, valores y derechos constitucionales. (Sentencia C-089/11, 2011)

Por lo tanto, en la medida que el Estado se encarga a través de sus entidades administrativas, de velar y garantizar el óptimo cumplimiento de las normas que se expiden en materia de tránsito, esto supone, que la facultad administrativa sancionatoria, se ajusta al marco constitucional y las normas encargadas de regular la materia. Ahora, esta potestad que posee el legislador para expedir normas, ni es absoluta ni puede ser ejercida arbitrariamente, pues deben conformarse con los fines constitucionales. En virtud de ello, los entes administrativos deben sujetarse siempre a la legalidad, respetando las normas que les son propias a cada juicio, de modo que se aseguren las garantías constitucionales que cobija aquellos han infringido las normas de tránsito.

En consecuencia se puede afirmar que, el derecho administrativo sancionador se aplica desde una perspectiva correctiva, en el que se reglamentan conductas que son de riesgo para la seguridad de las personas que conducen en las vías del territorio nacional y que contienen sanciones impuestas para los actores viales que hayan infringido las normas de tránsito; esta regulación se debe a que, el acto de conducir un vehículo, se considera una actividad peligrosa, que pone en riesgo valores, como la vida y seguridad de los transeúntes; de allí que implementar reglamentaciones de tránsito en el ordenamiento jurídico, faculta a la administración para que imponga y haga cumplir las sanciones a que haya lugar.

La Corte Constitucional, en cuanto a la potestad legislativa en mención, ha considerado que esta se encuentra sujeta a los límites constitucionales, es por ello que dicha Corporación, pese al detrimento económico que generan las sanciones pecuniarias en los infractores, ha declarado que: “La imposición de multas en cumplimiento de deberes jurídicos o por la transgresión, prohibiciones del legislador constituyen una forma de sanción pecuniaria que pretende lograr el acatamiento de la ley.” (Sentencia C-799/03, 2003)

Siendo esta la finalidad del carácter sancionatorio de las fotomultas de tránsito se deben orientar a programas de seguridad vial y no convertirse solamente en instrumento de recaudo de recursos que beneficien a particulares o entidades estatales. En cuanto a las ayudas tecnológicas y aquellos equipos electrónicos que permiten identificar con precisión el vehículo o conductor infractor de las normas de tránsito, el Código Nacional de Tránsito, establece que habrá lugar a la imposición de un comparendo.

Artículo 129.- De los informes de tránsito en su parágrafo 2. Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.<sup>2</sup> (Código Nacional de Tránsito, 2002b)

Al entrar en vigencia el marco regulatorio de las SAST en Colombia, un alto porcentaje de propietarios de vehículos automotores, se han visto sancionados por el registro de las cámaras de fotomultas, simplemente por el hecho de figurar en el Registro Nacional de Tránsito, en adelante RUNT, como propietarios del vehículo en que se violó la norma de tránsito, siendo la causa más común de las infracciones de tránsito sancionadas, el rebasar los límites de velocidad que son permitidos en un determinado trayecto vial, lo cual conlleva a que se vean envueltos en procesos administrativos sancionatorios que son adelantados por parte de los organismos de tránsito de la jurisdicción competente y afectándolos de manera pecuniaria.

En lo que concierne al marco regulatorio de las SAST, el artículo 13, especifica los requisitos técnicos de funcionamiento que deben cumplirse para la instalación y operación de los SAST, entre ellos que estos “sistemas deben estar soportados en estudios y análisis realizados por una entidad con experiencia en accidentalidad y flujo vehicular y peatonal [... y] contar con la apropiada señalización, para informar a las personas de la existencia de SAST en el corredor vial.” (Ley 1843, 2017b)

Además de ello, el marco regulatorio de las SAST en su artículo 13, establece los requisitos técnicos de funcionamiento a los que debe someterse la instalación y operación de los SAST, entre los que se encuentran:

1. La implementación de los SAST, deben estar contenidas en el Plan Nacional y Territorial de Seguridad Vial, de conformidad a la normatividad dispuesta para el caso.

2. Estos sistemas deben estar soportados en estudios y análisis realizados por una entidad con experiencia en accidentalidad y flujo vehicular y peatonal; geometría, ubicación, calibración y tipo de equipos; modalidad de operación y demás variables que determine el acto reglamentario del Ministerio de Transporte.

---

<sup>2</sup> Nota: El parágrafo 2 del art. 129 de la Ley 769 de 2002 [Código Nacional de Tránsito] fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-530 de 2003.

3. Contar con el personal idóneo, que se encuentra capacitado en materia de tránsito, para que de esa manera se garantice el óptimo funcionamiento u operación de los SAST, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1310 de 2009.

4. Se debe contar con la apropiada señalización, para informar a las personas de la existencia de SAST en el corredor vial.” (Ley 1843, 2017b)

Seguidamente, el Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 2° de la precitada ley, expidió la (Resolución 0718, 2018) la cual reglamentó los criterios técnicos para la instalación y operación de los SAST.

Ahora bien, recientemente la precitada entidad, de acuerdo con un Informe Técnico presentado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial- ANSV, en aras de fortalecer disposiciones de la anterior reglamentación<sup>3</sup>, expidió la (Resolución No. 20203040011245, 2020a) por el cual se establecen los criterios técnicos de seguridad vial para la instalación y operación de los SAST.

De esta manera, se evidencia que las autoridades de tránsito están obligados a implementar los medios tecnológicos pertinentes para detectar electrónicamente las infracciones de tránsito, entre ellos, las cámaras y/o radares; estas deben estar instaladas en lugares observables, a una distancia no inferior a quinientos (500) metros, con señalizaciones visibles informativas tipo SI27, que denoten claramente, que dicha zona es vigilada por SAST. No obstante, la citada norma, en su artículo 4° fijó los siguientes nuevos criterios: i) siniestralidad, ii) prevención, iii) movilidad, iv) historial de infracciones.

Sobre los cuales, las autoridades de tránsito, a la hora de instalar u operar sistemas electrónicos, ya sean SAST de detección fija o móvil, deberán sustentar la necesidad de estos y contar con la debida autorización de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en adelante ANSV, entidad adscrita al Ministerio de Transporte. Así mismo, la mencionada resolución, establece que los SAST, no podrán ser instalados, en colinas, viviendas, ni podrán operarse en vehículos en movimiento. (Resolución No. 20203040011245, 2020b, art 6 y 7)

---

<sup>3</sup> Resolución 0718 de 2018

Muy a pesar de estas disposiciones, estas no siempre son cumplidas a cabalidad por la mayoría de las autoridades de tránsito del país, ya que muchas de las señales de aviso, no están demarcadas, de forma que sean fácilmente visibles por los actores viales; antes, de manera viciada a veces se ven sometidos los conductores y propietarios de vehículos a circunstancias que conllevan a infringir las normas de tránsito, no obstante que la resolución en mención, prescribe que los SAST, no pueden ser instalados, en colinas, ni viviendas, tampoco podrán ser operados en vehículos en movimiento.

Se puede afirmar que la norma precitada no se cumple, si se considera el hecho de que algunos organismos de tránsito arbitrariamente hayan fijado estos dispositivos, en sitios sin el requisito de señalización y/o en vehículos en movimiento, de modo que vulneran lo dispuesto en la norma. Además, también *se requiere que los SAST tengan una calibración y mantenimiento certificado por el Instituto Nacional de Metrología*, para efectos de convalidar la multa, conforme con los patrones que sirven de referencia nacional y se encuentran normativamente definidos.

Ahora, es necesario advertir que, estos requisitos o criterios e incluso otros que reglamenta la normatividad Colombiana, para una adecuada instalación y operación de los SAST, no se cumplen con el debido rigor por muchas de las autoridades de tránsito, y aun así se atreven a expedir actos administrativos sancionatorios, en contra de propietarios de vehículos, que terminan siendo convalidados y de esta manera haciéndose cómplices, de actuaciones ilegales al imponer dichos comparendos de manera irregular.

Precisamente, La Corte Constitucional, en lo que se refiere a las multas provenientes de los SAST, se ha pronunciado con la Sentencia C-038 de 2020, declarando la inexequibilidad del párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, por considerar que viola principios y derechos constitucionales, señalando que no puede ser solidariamente responsable de la infracción cometida, el propietario de un vehículo automotor por el solo hecho de ostentar tal calidad; y agrega que dicha norma generaba incertidumbre en cuanto a las garantías constitucionales para el debido ejercicio del poder punitivo del Estado, al atribuir al propietario del vehículo responsabilidades o cargas que no está obligado a soportar, si se coloca por base el principio constitucional de la presunción de inocencia.

De manera concreta la Corte Constitucional ha indicado respecto a la norma en comento que:

(...) i) omite la defensa en relación con la imputabilidad y culpabilidad al hacer directamente responsable al propietario del vehículo, ii) desconoce el principio de responsabilidad personal y iii) vulnera la presunción de inocencia al no exigir a la autoridad de tránsito demostrar que la infracción se cometió con culpa. (Sentencia C-038-20, 2020b).

En la misma consonancia con lo expuesto anteriormente, la Corte Constitucional aseveró en dicha sentencia que las sanciones administrativas, solo proceden directamente contra la persona que cometió la falta, ya sea por acción u omisión, y la transferibilidad de la responsabilidad personalísima, dejando claro que para determinar la responsabilidad del presunto infractor, las autoridades de tránsito, deben identificar e individualizar plenamente la persona que ha cometido la infracción, y por lo tanto no podrá aplicar responsabilidad solidaria alguna al propietario del vehículo por el solo hecho de serlo. Finalmente, La Corte Constitucional, expresó en la precitada sentencia, el deber de legislar al Congreso de la República, en cuanto al diseño de la política punitiva del Estado, y particularmente especificar todos los elementos de la responsabilidad sancionatoria, así como sus consecuencias de manera precisa y que garantice los derechos a la defensa, como también los principios de imputabilidad personal y culpabilidad.

En cuanto a la responsabilidad subjetiva, la Constitución Política la proscribe normativamente en sus lineamientos establecidos para el ordenamiento jurídico colombiano, preceptuando la presunción de inocencia durante el desarrollo de procesos administrativos y judiciales. En consecuencia, le corresponde al Estado obligatoriamente la carga dinámica de la prueba, con el ánimo de desvirtuar la inocencia, a través de elementos que demuestren la culpabilidad del presunto infractor, de modo que individualice efectivamente al conductor, mediante medios probatorios. (Const., 1991, art. 29) De lo anterior, está claro que ninguno puede ser obligado a desvirtuar la presunción de inocencia que lo ampara y en caso de que se presente prueba alguna, esta debe ser lo suficientemente certera, más allá de toda duda razonable. (Sentencia 225/17, 2017)

En consideración de todo lo expuesto en este primer capítulo, se puede aseverar que, la legalidad de las sanciones por fotomultas en Colombia, están sujetas a los siguientes aspectos:

- Al cumplimiento de las disposiciones técnicas, normativas y jurisprudenciales, que obligatoriamente deben cumplir los SAST, para la adecuada operación y funcionamiento al momento de la captación de una presunta infracción a las normas de tránsito, por parte de quien conduce un vehículo automotor.
- Que la cámara o ayuda tecnológica permita con precisión la plena identificación del conductor que infringe la norma de tránsito.
- Al respeto por parte de las autoridades administrativas de las garantías procesales a que tiene derecho el presunto infractor de la norma de tránsito, tales como: el Debido Proceso, la Presunción de Inocencia, la Carga de la Prueba, la Seguridad Jurídica, el Derecho de Contradicción y Defensa, entre otros.

De lo anterior se puede decir: que en Colombia las sanciones por fotomultas son legales, al igual que los SAST, puesto que se encuentran establecidas normativamente en el ordenamiento jurídico colombiano; no obstante la legalidad de las fotomultas dependen de la legalidad de los SAST, ya que quedaría desvirtuada si no se tienen en cuenta los aspectos técnicos descritos normativamente y no son cumplidos a cabalidad por las autoridades administrativas, junto con los procedimientos y acciones procesales según la normatividad vigente; en consecuencia, los actos administrativos sancionatorios que provengan de dichos medios, carecerán de validez y deberán ser revocados por las mismas autoridades de tránsito de su respectiva jurisdicción.

En este acápite se ha expuesto los argumentos pertinentes para responder al primer cuestionamiento como prerequisite para determinar posibles vulneraciones de los derechos fundamentales durante el proceso administrativo sancionatorio de las fotomultas en Colombia; en el capítulo siguiente se abordará el propósito por el cual fueron implementados los SAST y por consiguiente la efectividad de las sanciones apoyadas en los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones.

### **III. Propósito por el cual se implementaron los SAST en el Territorio Colombiano**

Los SAST han sido implementados en Colombia con el propósito de disminuir el alto número de accidentes de tránsito y el número de siniestralidad que estos generan por la elevada mortalidad derivada de ellos, el cual se evidencia en los registros estadísticos nacionales, puesto que el ejercicio de la conducción de vehículos es una actividad de riesgo para la vida humana, tanto para el conductor, como para los transeúntes y peatones; es por ello que en materia de tránsito fue necesario regular normas que ayuden a preservar el orden y acrecienten la seguridad por las vías del territorio nacional; además de sancionar a quienes incurren en la infracción de dichas normas y acrecienten el peligro, y precisamente se expondrán aspectos de la organización administrativa referente al recaudo de fotomultas como medida promotora del cumplimiento de las normas de tránsito, la promoción de dichas medidas, el despliegue de las funciones de los organismos de tránsito y finalmente el cumplimiento del propósito de salvar vidas humanas.

En cuanto a la organización administrativa, el recaudo de las fotomultas y destino del presupuesto, el marco normativo, ha dispuesto claramente que, los organismos de tránsito conforme a su jurisdicción, son competentes para adelantar investigaciones y recaudar las multas que se imponen a los infractores de las normas de tránsito, estipulando que el monto de las multas generadas en vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, deben distribuirse en un cincuenta por ciento (50%) para el municipio en que se haga entrega del comparendo, y el otro cincuenta por ciento (50%) se entregue a la Dirección de Tránsito y Transporte, el cual debe destinarlo en la capacitación del personal adscrito y en planes de educación y seguridad vial, tras haber descontado de todo el presupuesto, el diez por ciento (10%) para la Federación Colombiana de Municipios por concepto de la Administración del SIMIT (Código Nacional de Tránsito, 2020c, art. 159, par.2)

Para el caso en que el comparendo sea ambiental, se debe realizar una deducción del diez por ciento (10%), el cual perteneciente a la Federación Colombiana de Municipios, por concepto de administración del SIMIT, y lo restante dividirlo en un cincuenta por ciento (50%) para el Organismo de Tránsito, y el otro cincuenta por ciento (50%), para la Autoridad Ambiental.

Las precitadas normas, evidencian, exceptuando lo que corresponda a la Federación Colombiana de Municipios, que las multas y sanciones que se recaudan por infracciones a las normas de tránsito, están destinadas por disposición legal, para la ejecución de planes y proyectos del sector movilidad, y están orientados al cumplimiento de los planes de tránsito, educación, transporte, combustible, dotaciones de equipos, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajero, transporte no autorizado y gestión del sistema de recaudo de multas. (Código Nacional de Tránsito, 2002d)<sup>4</sup>

Cabe señalar, que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, en el que se establece la entrega del diez por ciento (10%) de los recaudos de multas y sanciones por infracciones de tránsito a la Federación Colombiana de Municipios, por concepto de administración del SIMIT, no ingresan a los fiscos territoriales para que sean aplicados en los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial. En cuanto a la implementación procesos de actualización, funcionamiento continuo y eficiente del SIMIT, estos están a cargo de la Federación Colombiana de Municipios, bajo la pretensión de obtener una efectividad en el recaudo de las sumas de dinero, que son causadas a favor de las entidades territoriales municipales (Sentencia C-385/03, 2003)

De manera semejante ocurre, con el (Decreto Legislativo 575, 2020) por el cual se adicionó el parágrafo 2 del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, y en el que se estableció que mientras dure la emergencia sanitaria que ha sido declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, por motivo de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), o durante el término que dure cualquier emergencia sanitaria que haya sido declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los recaudos por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, podrán ser destinados para la ejecución, de acciones y medidas de control operativo y regulación del tránsito en el territorio nacional, en pro del cumplimiento de las medidas adoptadas para la prevención, contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus, de aquellos que en el marco de las excepciones contempladas transitan en el territorio nacional, a sea de manera directa o mediante acuerdo con terceros, sin perjuicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes por el (Decreto 461, 2020, art. 1).

---

<sup>4</sup> Modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019

Por otro lado, es menester recordar que los SAST son dispositivos electrónicos que pueden ser utilizados como prueba de ocurrencia de presuntas infracciones de tránsito. Así, para la detección electrónica se pueden usar dispositivos fijos o móviles, debido a que estos mecanismos recaudan evidencias con el propósito de ser valoradas posteriormente, por las autoridades, en un proceso sancionatorio. Al respecto, el Código Nacional de Tránsito establece:

Las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo. (Código Nacional de Tránsito, 2002e, Art. 129, par 2)

En tal sentido, los SAST como medio probatorio tecnológico, tienen el deber legal de generar certeza y precisión en la identificación del vehículo y conductor, considerando que, de esa verificación las autoridades competentes resuelven imponer o no la respectiva sanción cometida. Al tenor de lo precitado en líneas anteriores, el Congreso de la República en el año 2017, dio luz verde para que los SAST entraran en operación en el territorio colombiano, con la finalidad de reducir la accidentalidad en las vías, en otras palabras, con el propósito de “salvar vidas”. Pero, ¿se cumplió con esta expectativa? A continuación, se comparte una gráfica tomada de la ANSV, que describe una estadística histórica de cifras definitivas, concerniente a fatalidades por accidentes de tránsito desde el año 2009, hasta el año 2021.



Nota. Adaptado de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (2023), (<https://ansv.gov.co/es/observatorio/estad%C3%ADsticas/historico-victimas>)

Así las cosas, luego de analizar la anterior estadística, se logra evidenciar que las fatalidades como consecuencia de accidentes de tránsito, después de la entrada en operación de los SAST en Colombia, no se redujeron en comparación a años anteriores, inclusive algunas cifras de los últimos años superan las fatalidades reportadas en otrora, lo que significa que este sistema no ha cumplido con su propósito o expectativas de reducir la accidentalidad y salvar vidas en Colombia. Como complemento de lo anterior, Andrés Taborda (2021) sostiene que:

Las fotomultas o foto-comparendos consisten en sanciones de tránsito impuestas a los infractores de las disposiciones que regulan la movilidad en las vías, las cuales tienen el propósito de proteger la vida e integridad del conductor mismo, los peatones y los demás conductores. Estas se imponen con ocasión a la detección de infracciones a través de cámaras que recopilan videos, fotografías y datos. En efecto, el empleo de aparatos tecnológicos es apenas un medio de prueba, pues las cámaras captan la infracción y con esas evidencias se elabora un Comparendo digital que es verificado y firmado por un funcionario del tránsito, con fundamento a un análisis subjetivo de la circunstancia, y que posteriormente, a efectos de ser público y oponible, es enviado junto con las evidencias fotográficas al domicilio del propietario, quien se entenderá notificado (p.11).

Lo expuesto permite afirmar y llegar a una de las conclusiones: que el objeto de los SAST en Colombia se ha desviado, y esto debido a que en esencia no están siendo utilizados para prevenir accidentes y/o salvar vidas de los usuarios de las vías públicas nacionales, sino por el contrario, se ha convertido en el negocio redondo para algunos alcaldes y particulares, que en su afán de generar recursos o ingresos a sus carteras, celebran contratos y/o convenios en la instalación y operación de los SAST en sus respectivas jurisdicciones, sin interesarles si quiera que, a través de estos sistemas efectivamente se esté regulando en debida forma la movilidad en su territorio.

A continuación será necesario abordar el aspecto probatorio en los procesos administrativos sancionatorios de las fotomultas para conocer las posibles vulneraciones de derechos fundamentales a las que pueden estar expuestos los presuntos infractores de normas de tránsito.

#### **IV. La Carga Probatoria en el Proceso Administrativo Sancionatorio de Fotomultas y la Vulneración de Derechos Fundamentales**

Para cualquier rama del derecho, la prueba es un pilar fundamental, por consiguiente la doctrina clásica probatoria en los países que han heredado la tradición romano-germánica del Derecho, han promulgado unos principios básicos que conciernen a la prueba y en los que se cimienta todo el ordenamiento jurídico procesal. Aquella expresión que reza: “*sin su prueba, los hechos no existen*”, tiene su origen en uno de estos principios, el de la “*necesidad de la prueba*”. En cualquier actuación administrativa o judicial, para que los hechos sean tenidos en cuenta, deben existir, y para que se tengan por existentes, deben estar probados dentro del proceso.

En ese orden de ideas, la doctrina enseña que para que pueda ser demostrado un hecho dentro del proceso, el interesado, quien ha llamado a la jurisdicción para que medie ante su necesidad de justicia, debe allegar los medios probatorios pertinentes, conducentes, legales e idóneos que conduzcan a la plena convicción y soporten los fundamentos de sus pretensiones. Micheli (1961) afirma que existe carga de la prueba cuando:

Un determinado comportamiento del sujeto es necesario para que un fin jurídico sea alcanzado; pero de otro lado, el sujeto mismo es libre de organizar la propia conducta como mejor le parezca y, por consiguiente, también eventualmente en sentido contrario al previsto por la norma. (p. 59).

Para el maestro Devís Echandía (1987), la noción de Carga de la Prueba forma parte definitivamente de la Teoría General del Derecho, pero su principal aplicación ocurre en el campo del derecho procesal. Es claro entonces, que la carga es una relación jurídica activa, al contrario de la obligación y el derecho, que son relaciones jurídicas pasivas. En la cual, el sujeto se encuentra en absoluta libertad para escoger su conducta y ejecutar o no el acto que la norma completa, no obstante que su inobservancia puede acarrearle consecuencias desfavorables. (p.p. 415, 416 y 417)

En tal sentido, la inobservancia de la carga, no causa ninguna sanción económica, pero si procesal, puesto que quien no prueba los hechos en los que sustenta sus pretensiones, está naturalmente condenado a perder el pleito. Partiendo entonces de la anterior premisa, es pertinente señalar que nuestro ordenamiento jurídico ha establecido

lo siguiente: “Incumbe probar las obligaciones al que alega aquéllas” o en otros términos, en aplicación del principio del *onus probandi incumbit actori* (al demandante le corresponde probar los hechos en que funda su acción), con base en lo enunciado, para el caso que nos ocupa, es deber de la administración, a quien corresponde probar las afirmaciones en las que pretende fundar su acción.

Al respecto, ha de establecerse que el *onus probandi*, es una expresión latina correspondiente a la carga de la prueba, que indica quien está en la obligación de probar ante la autoridad competente. Adicionalmente, el fundamento del *onus probandi* radica en un viejo apotegma de derecho y casi del propio sentido común, que expresa que “lo normal se presume, lo anormal se prueba”. En tal sentido, quien invoca la anormalidad de un hecho, está obligado a probarlo (“*affirmanti incumbit probatio*”: a quien afirma, incumbe la prueba).

En este caso, la acepción de carga de la prueba a la que hacemos alusión es “*onus probandi incumbit actori*”, la que corresponde a la administración, identificar de manera clara y precisa, por medio de las herramientas tecnológicas y equipos electrónicos que permitan con precisión, la identificación del conductor que infrinja las normas de tránsito, pues resulta evidente que no basta con identificar plenamente el vehículo, pues con esa simple prueba aportada al expediente administrativo, no puede llegar a probarse de ninguna manera que la persona que conducía el automotor, en el momento de la infracción, corresponde al propietario, fundándose en una actuación temeraria, carente de fundamento legal, toda vez que de la misma no se advierte que hubiera existido una vulneración efectiva a los derechos.

En ese orden de ideas, debemos traer a colación el respectivo artículo de nuestro Código Civil, que hace referencia a la carga de la prueba así: “Art. 1757. Incumbe probar a las partes las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta.” (Código Civil de Colombia, 1973) La jurisprudencia respecto al tema ha aludido a las reglas del “*onus probando*” o carga de la prueba, que las reglas de esta en materia civil se resumen doctrinalmente en tres principios jurídicos fundamentales: “*onus probando incumbit actori*”, al demandante le corresponde probar los hechos en que funda su acción; “*reus, in excipiendo, fit factor*”, el demandado, cuando excepciona, funge de actor y debe probar los hechos en que funda su defensa; y, “*actore non probare, reus absolvitur*”, es decir, el

demandado debe absolverse de los cargos si el demandante no logra probar los hechos o fundamento de su acción.

Lo expuesto anteriormente, permite deducir que en todos los procesos que deban surtirse, se encuentra el derecho al debido proceso, ya sea por medio de actuaciones judiciales o administrativas; es por ello que en el derecho administrativo, también entre los principios que le rigen, se encuentre el principio del debido proceso de manera taxativa y enfática, en la Ley 1437 de 2011, numeral 1° del artículo 3°. (Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, 2011) De la misma manera, el artículo 167 del Código General del Proceso, preceptúa que, es de incumbencia para las partes que se pruebe el supuesto de hecho de aquellas normas que consagran el efecto jurídico que ellas mismas persiguen. (2012)

Cabe destacar, que conforme a las normas transcritas y aplicables al presente tema, corresponde a la administración la carga de la prueba, es decir que, como administrador de justicia, debe probar todos los argumentos y fácticos jurídicos en los que se fundamenta su acción y su pretensión; mas, no de forma general y abstracta, con la ligereza con que suelen realizarlo actualmente los organismos de tránsito, sino que debe ser en forma específica, aún más, si abusiva y arbitrariamente lo habitual ha sido achacar acomodadamente responsabilidades que se basan solamente en especulaciones sin ningún fundamento probatorio, situación en la que, resulta imposible predicar la solidaridad pasiva, al sancionar a persona distinta de la que cometió la infracción.

En cuanto al procedimiento establecido para cuando una cámara registra que un vehículo ha infringido una norma de tránsito, este indica que se debe dar inicio el procedimiento contravencional con la citación del conductor del vehículo infractor, y la vinculación del dueño del vehículo al proceso en caso de no ser el mismo conductor, para que responda de manera solidaria, sin la necesidad de comprobar que había cometido o tuviese conocimiento de la presunta infracción; sin embargo, según lo esgrimido en la sentencia C-038 de 2020, no se puede resolver administrativamente, sancionando al propietario de un vehículo, si antes no se ha demostrado su responsabilidad contravencional, es decir, que luego de vincular al propietario en el proceso contravencional según la precitada sentencia, se ha de resolver su

responsabilidad probando su culpa, ratificando de esta manera que también en los procesos contenciosos, las decisiones deben fundarse en pruebas debidamente aportadas al proceso, y que las partes tienen objetivamente deberes probatorios, de lo contrario, se estaría incurriendo en una flagrante violación de los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa de la parte afectada.

A continuación es necesario exponer los mecanismos de defensa con los que cuentan los infractores de normas de tránsito, dentro de los cuales cabe señalar que el proceso contravencional de tránsito, debe surtirse por la autoridad competente, el organismo de tránsito de la jurisdicción, en donde presuntamente se vulnera la norma de tránsito a sea por una persona natural o jurídica, el cual es iniciado cuando la autoridad descubre que los SAST, han detectado una infracción a las normas de tránsito, mediante: imágenes, vídeos, datos, mediciones, entre otras, que luego deben ser evaluadas y validadas minuciosamente por dicha autoridad y definir si se está ante una posible infracción a las normas de tránsito, y en consecuencia definir si presta mérito para que sea citado al presunto infractor, para que este acuda ante la autoridad y se decida sobre él si hay lugar a la sanción o se debe absolver. En caso que la autoridad defina que existe mérito, se debe cumplir el siguiente procedimiento dentro del proceso contravencional:

Se deberá enviar al propietario del vehículo, la notificación del comparendo y sus soportes, por parte de la autoridad tránsito a través de una empresa de correo legalmente constituido o mediante correo electrónico, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del mismo. En el caso de no ser posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección que se encuentre registrada en el RUNT, la autoridad notificarlo por aviso.

Una vez que se haya surtido el procedimiento anterior, el presunto infractor ha de comparecer ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, para que se dé inicio formalmente el proceso contravencional, en los términos estipulados en el Código Nacional de Tránsito. Luego de haberse agotado el proceso de notificación, la autoridad de tránsito debe verificar que la notificación ha sido efectuada de acuerdo a las reglas procesales especiales, establecidas en la Ley 769 de 2002. En caso que el presunto infractor de las normas de

tránsito, decida impugnar el comparendo; ha de comparecer ante el funcionario en audiencia pública, para el decreto y práctica de pruebas.

En relación a la audiencia pública, la autoridad de tránsito de la respectiva jurisdicción, deberá fijar fecha y hora que se ha de desarrollar esta, además, informar inmediatamente al presunto infractor, aplicando los principios de eficacia y eficiencia de la administración pública y salvaguardando el derecho constitucional al debido proceso que ampara al presunto infractor. En dicha audiencia se debe dejar constancia de la fecha, hora y lugar en que se desarrollará la diligencia, la valoración y el análisis de pruebas que han sido allegadas al proceso, además de la presencia del implicado e incluir la decisión ya sea de sancionar o de absolver, expresado todo ello mediante acto administrativo con las debidas motivaciones, lo cual da fin al proceso contravencional.

Cabe aclarar que el acto administrativo en el que se sanciona o absuelve al presunto infractor de las normas de tránsito, es de carácter personal. Además, en el, debe estar encuadrados los hechos y las pruebas que se tendrán en cuenta durante el trámite procesal para su valoración, junto con las normas vulneradas que se hayan identificado. También es importante señalar que, el acto administrativo debe contener la decisión final, por la cual se sancionará o absolverá al presunto infractor y los recursos que proceden contra esta decisión.

El procedimiento legal descrito anteriormente debería ser seguido para la apertura de todo acto administrativo sancionatorio de fotomulta; sin embargo, en Colombia, muchas veces este es desobedecido por las autoridades de tránsito, vulnerando derechos constitucionales que amparan a los presuntos infractores, de modo que estos se ven obligados a acudir a instancias judiciales, para que sus derechos les sean reconocidos y así no padecer la carga de la sanción que con lleva un detrimento económico.

Queda claro entonces, que el proceso administrativo sancionatorio por fotomulta, debe sustentarse en pruebas que posibiliten conocer las condiciones de tiempo, lugar y modo con que ocurrió la infracción, ciñéndose tanto las autoridades de tránsito, como el presunto infractor, a los principios generales de la prueba, tales como la utilidad, la pertinencia y la conducencia, esta última entendida como la aptitud legal del medio probatorio que permite probar el hecho que se investiga y que para que se tenga por

válida es necesario que el medio probatorio esté debidamente autorizado y no se encuentre prohibido expresa o tácitamente por la ley o por la jurisprudencia, ni en particular para el hecho que busca probarse. En cuanto a la pertinencia, esta hace referencia a la relación estrecha que debe existir entre el medio probatorio y los hechos que se pretenden demostrar; mientras que la utilidad, se refiere a la relación significativa que debe prestar la prueba al proceso en particular.

Si eventualmente se llegara a presentar vacíos jurídicos en el Código Nacional de Tránsito que dificulten resolver o aplicar los procedimientos que se relacionan con su competencia, para tal caso, deberá acudirse a las normas civiles, penales y administrativas, teniendo presente que dicha situación está enmarcada dentro del régimen del derecho administrativo sancionatorio. Ahora, téngase presente que la honorable Corte Constitucional en distintas jurisprudencias, ha establecido la aplicación de los principios del derecho penal en todo proceso sancionatorio que adelante la administración, guardando las garantías procesales para cada una de las etapas de este frente al investigado, de modo que se salvaguarde sus derechos de rango constitucional y se garantice el derecho constitucional al Debido Proceso.

Cabe considerar por otra parte, que el Código Nacional De Tránsito establece un procedimiento basado en las pruebas, y como dicho ordenamiento jurídico no establece un régimen probatorio especial para los asuntos sometidos a su competencia, entonces, se deberá acudir por analogía al Código General del proceso Ley 1564 de 2012, que en su Art.165 se refiere a los medios probatorios, los cuales se encuentran definidos de la siguiente manera:

a) *La confesión*: es una declaración dada por una de las partes en la que se aceptan hechos que perjudican o benefician a la contraparte. La confesión es un medio de prueba por el cual la parte capacitada para ello relata en forma expresa, consciente y libre hechos personales o que conoce y que a ella le son perjudiciales o por lo menos resulten favorables a la contraparte.

b) *Juramento*: en Colombia, como medio de prueba existen dos clases de juramento: el deferido por la ley, que sirve para suplir una prueba que por renuencia de una de las partes no pudo ser practicada y el estimatorio, cuando a una parte se le

*permite que estime en una suma de dinero la prestación, o en general, los perjuicios a que tiene derecho.*

*c) Testimonio de terceros: el testimonio es un medio de prueba que consiste en el relato que un tercero le hace al juez sobre el conocimiento que tiene de hechos en general.*

*d) Dictamen pericial: El dictamen pericial es un medio probatorio al que se acude cuando en el proceso es necesario establecer hechos que requieren conocimientos técnicos, científicos y artísticos, sobre los cuales solo pueden pronunciarse expertos en la respectiva materia.*

*e) Inspección judicial: La inspección judicial es la percepción misma del hecho a probar por el juez, llamado “inspección”, “acceso”, “reconocimiento” o “comprobación judicial”.*

*f) Documentos: Cualquier cosa que, siendo susceptible de ser percibida por la vista o el oído, o por ambos, sirve por sí misma para ilustrar o comprobar, por vía de representación, la existencia de un hecho cualquiera o la exteriorización de un acto humano.*

*g) Los indicios: El indicio es un hecho que permite inferir la existencia de otro no conocido, jurídicamente relevante dentro del proceso, mediante el método deductivo.*

*h) Informes: Es un medio de prueba que le permite al juez, de oficio o a solicitud de parte, pedir informes a entidades públicas o privadas o a sus representantes o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal. (Código general del proceso, 2012b, art. 165)*

En consecuencia, el proceso administrativo sancionatorio de fotomulta, al igual que los demás procesos judiciales y jurisdiccionales, el fallador de instancia está facultado por ley, para decretar o no la práctica de pruebas, teniendo en cuenta la utilidad, conducencia y pertinencia, y podrá rechazar de plano todas aquellas que no conduzcan al convencimiento real de los hechos, decisión que puede ser atacada mediante los recursos ordinarios de reposición y apelación.

De manera resumida, puede decirse que la decisión adoptada por el fallador de instancia debe fundamentarse en las pruebas contenidas en el expediente, como lo es

el testimonio libre y espontáneo del conductor en relación al comparendo impuesto, el cual se presume auténtico, aunque admite prueba en contrario. Respeto a lo dicho, la Corte Constitucional ha realizado el siguiente pronunciamiento:

La negativa a la práctica o valoración de un medio probatorio por un juez dentro del proceso que dirige, puede estar sustentada en la ineficacia de ese medio para cumplir con la finalidad de demostrar los hechos en que se soporta una determinada pretensión, toda vez que constituye un derecho para todas las personas presentar pruebas y controvertir las que se presenten en su contra. (Sentencia SU 132/02, 2002)

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, no cabe duda alguna, que todas aquellas actuaciones contrarias a las disposiciones legales han causado un descontento general en los conductores de vehículos automotores, y consecuentemente un sin número de quejas y peticiones a diferentes entidades territoriales, como también, a los distintos órganos de control, como lo son la procuraduría y contraloría, acudiendo ante estos dos últimos, en aras a que se investigue y sancione disciplinaria y fiscalmente a funcionarios de organismos de tránsito. Lo aunado con asidero en la ejecución de conductas reprochables transgresoras de derechos fundamentales, al momento de imponer una sanción administrativa por fotomultas.

En cuanto a los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción, según disposición normativa, son competentes y están obligados por ley, facilitar la defensa de sus usuarios y que se garantice el derecho constitucional al debido proceso de acuerdo a la (Ley 1843, 2017c, art. 12) que estipula la habilitación de mecanismos que permitan a los usuarios defenderse de las desnombradas fotomultas: *“Dentro de los seis meses Las autoridades, los organismos s siguientes a la vigencia de esta ley, quienes operen sistemas automáticos y semiautomáticos para detectar infracciones de tránsito, implementarán igualmente mecanismos electrónicos que permitan la comparecencia a distancia del presunto infractor”*.

Así mismo, es importante recordar que las audiencias virtuales resultan ser claves, en función de garantizar el correcto ejercicio al derecho fundamental al debido proceso, porque a través de estas, los usuarios pueden efectuar sus descargos. No obstante, vemos con gran preocupación, que este tipo de audiencias no se desarrollan eficazmente

por las autoridades de tránsito, pues una situación recurrente, es que los usuarios se ven obligados a trasladarse hasta el municipio donde les fue impuesta la sanción, toda vez que las autoridades administrativas no hacen uso de las diferentes herramientas virtuales, a fin de celebrar la audiencia pública y garantizar el derecho de defensa que tiene el presunto infractor para impugnar el comparendo. Lo comentado es el reflejo de la desidia al implementar las herramientas exigidas por la ley.

Vemos entonces, que la mayoría de las oficinas de tránsito del país no ofrecen los lineamientos básicos para garantizar el derecho de defensa de los usuarios, debido a que muchas de estas entidades no cuentan con una página web actualizada, o con un número telefónico efectivo, donde el usuario pueda gestionar la información necesaria para adelantar su trámite y mucho menos con facilidades de pago electrónico.

Ahora, es imperioso agregar, que la Superintendencia de Transporte, ante las diferentes arbitrariedades cometidas por las distintas autoridades de tránsito en el país, ha jugado un papel de indiferencia en cuanto al cumplimiento del mandato legal señalado en el Código Nacional de Tránsito, 2002f, art.3, par 3: *“Las autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo, serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.”*; quedando este precepto legal como un saludo a la bandera, debido a que esta entidad no actúa con la rigurosidad que se requiere, ante los numerosos casos de abusos cometidos por parte de las entidades de tránsito, con respecto a la imposición indebida de muchos comparendos de fotomultas, que lamentablemente terminan golpeando el patrimonio de muchos hogares e inclusive, afectando laboralmente a aquellas personas que derivan su sustento económico de la actividad del transporte de carga o pasajeros.

Lo dicho anteriormente ha sido la línea jurisprudencial mantenida en el ordenamiento jurídico colombiano respecto a la carga probatoria en los procesos administrativos sancionatorios de las fotomultas, incluso frente a recientes normas, como la Ley 621 de 2021, *“por el cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)”*, el cual, además modifica la ley 769 de 2002 y dicta otras disposiciones, entre ellas:

ARTICULO 10°. Medidas Antievasión. Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su propiedad circulen:

- a) Habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
- b) Habiendo realizado la revisión tecnomecánica en los plazos previstos por la ley
- c) Por lugares y en horarios que estén permitidos
- d) Sin exceder los límites de velocidad permitidos
- e) Respetando la luz roja del semáforo.

La violación de las anteriores obligaciones implicará la imposición de las sanciones previstas en el Artículo 131 del Código Nacional de Tránsito modificado por la Ley 1383 de 2010 para dichos comportamientos, previo el cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional de tránsito. (Art. 10 Ley 2161 de 2021)

Tal como se ha afirmado anteriormente sobre la línea jurisprudencial en lo referente al tema en desarrollo, la precitada norma demanda, fue analizada y declarada exequible por la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-231 de 2022, bajo el entendido que *“el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa, incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.”* (p.87)

Puesto que corresponde al propietario del vehículo que este circule cumpliendo las condiciones establecidas normativamente, conforme al art. 58 CN para así promover la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables durante la circulación de estas, bajo el principio de responsabilidad personal y la materialización de la función social y ecológica; por lo tanto no se halló que violase el art. 158 CN que establece el principio de unidad de materia y los arts. 6 y 29 CN respecto al principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria y el derecho a la presunción de inocencia; antes reiteró que *“al propietario no podrá imponerse de manera automática y por el solo hecho de que se hubiese expedido un comparendo, sino que, la responsabilidad del propietario deberá probarse y establecerse al interior de un proceso administrativo convencional”* (p 86), cumpliendo las garantías del debido proceso, tras haber sido vinculado a este. (Sentencia C-231/22, pp. 84-87)

Con asidero a lo dicho anteriormente se puede responder al tercer cuestionamiento respecto a la responsabilidad de la carga probatoria, el cual corresponde al ente administrativo acusador, a los organismos de tránsito probar la culpa

del infractor de la norma de tránsito; además poder finalmente demostrar la existencia y riesgos de vulneración de derechos fundamentales y constitucionales toda vez que los procesos administrativos sancionatorios no sean surtidos conforme al debido proceso y a las normas establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de tránsito.

## **V. Conclusiones**

En Colombia, las fotomultas, han sido creadas como herramienta probatoria de la existencia de una infracción a la norma de tránsito local, que fundamente la imposición de la sanción a que haya de manera proporcionada a la transgresión cometida; siendo esta la herramienta que mayoritariamente en la actualidad es usada dentro del proceso sancionatorio; por lo tanto las fotomultas son legales por estar establecidas por medio de la ley en el ordenamiento jurídico colombiano; no obstante estas han sido transformadas de mera herramienta para imponer comparendos por infracciones de tránsito, en una fuente de ingreso económico para las arcas de las entidades territoriales e incluso particulares.

También se puede colegir que los SAST, no cumplen con la finalidad para lo que fueron creados, es decir; salvar vidas, puesto que primeramente las estadísticas arrojan crecientes cifras de mortalidad en accidentes y siniestros de tránsito en todo el territorio colombiano; en segundo lugar, dichos dispositivos electrónicos no generan las garantías necesarias que el derecho sancionatorio exige, máxime, si tenemos en cuenta que este tipo de dispositivos no tienen la tecnología idónea para identificar plenamente al conductor que infringe la norma de tránsito, sumado a lo anterior, las oficinas de tránsito no cuentan con las herramientas necesarias para adelantar de manera eficiente el proceso administrativo sancionatorio, por el contrario vemos que son muchas las fallas en las que se incurre en general en el sistema de tránsito; y en tercer lugar, las administraciones locales utilizan esta herramienta legal como fuente de financiación de su presupuesto.

Quedando en evidencia que el manejo de este tipo de mecanismos tecnológicos va en contravía de los fines esenciales del Estado, y por el contrario vulneran su marco constitucional, pues vemos que estos artefactos son ubicados en lugares estratégicos

donde se traza mayor cantidad de infracciones y no en lugares donde existe mayor accidentalidad, lo que supone que su fin es lograr un mayor recaudo financiero.

En cuanto al aspecto probatorio, le corresponde a la administración, la carga de la prueba y probar la totalidad de los argumentos fácticos que fundamentan su acción, lo cual implica la identificación clara y precisa del vehículo y conductor que infrinja las normas de tránsito, incluido para ello el apoyo de herramientas tecnológicas y equipos electrónicos, puesto que según la jurisprudencia no es suficiente con identificar plenamente el vehículo, ya que con aportar al expediente administrativo.

Esa simple prueba, es imposible probar que la persona que conducía el automotor en el momento de la infracción, sea el mismo propietario, fundándose en una actuación temeraria, que carece de fundamento legal, toda vez que de la misma no haya advertencia de que hubiera existido una efectiva vulneración a los derechos; además la administración deberá determinar los argumentos jurídicos que fundamentan su pretensión en un proceso contravencional de tránsito, surtido por la autoridad competente, es decir, el organismo de tránsito de la jurisdicción, donde presuntamente se vulnera la norma de tránsito a sea por una persona natural o jurídica. En tanto, podemos aseverar que los procesos administrativos por fotomultas en Colombia están lejos de salvar guardar el fin esencial del derecho sancionatorio. La fotomultas ya no es herramienta del derecho sancionatorio económico sino del derecho tributario.

Finalmente, respecto a la hipótesis planteada al inicio de este documento, resulta ser probada con lo expuesto hasta aquí, ya que las fotomultas derivadas de los SAST no ofrecen una solución que sea verdaderamente efectiva y/o legítima frente a los problemas de tránsito que genera la movilidad del país, por cuanto, este tipo de actos sancionatorios tienden a tornarse abusivos; es por ello que, desde el derecho legislado, la imposición de una sanción, no sólo debe corresponder a un juicio de una adecuación típica y/o responsabilidad objetiva, sino también, debe basarse en un análisis de la responsabilidad del infractor, es decir, su identificación, individualización y eventual verificación por parte de la autoridad de tránsito.

Por ello no se trata de una responsabilidad objetiva, pues basan su sanción en un mecanismo electrónico, multa que termina siendo soportada en las imágenes que capto el dispositivo electrónico, por lo tanto, no son garantía del debido proceso, derecho

fundamental y constitucional que se ve afectado hasta el grado de vulneración junto a otros como lo es el derecho a la defensa al omitirse imputando cargos y culpabilidad al propietario del vehículo sin una completa certeza en la identificación del infractor desconociendo, desconociendo el principio de responsabilidad personal y la presunción de inocencia al permitir la no exigencia a la autoridad de tránsito de demostrar que la infracción se haya cometido con culpa; por lo que podemos concluir que en Colombia se vulneran derechos fundamentales y constitucionales en los procesos administrativos sancionatorios de las fotomultas toda vez que estos no son surtidos conforme al derecho.

## VI. Referencias

- Alfaro, D., Hernández, N., Ibarra, A. y Mejía, G. (2009). La legitimidad en el derecho Colombiano [Artículo Científico]. *Revista Poliantea, Volumen 5, Numero 9*. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Disponible en: <https://journal.poligran.edu.co/index.php/poliantea/article/view/250/230>.
- Bermudes, D., Landeta, O. & Restrepo, G. (2016). Análisis de la legalidad o ilicitud de las cámaras de fotodetección [Proyecto de Grado]. Universidad Cooperativa de Colombia. <https://repository.ucc.edu.co/bitstream.pdf>
- Bernal, J. (2003). Estado actual de a justicia colombiana: diagnósticos y soluciones. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bobbio, N. (2001). *El problema del positivismo jurídico*. 7ª ed. México: Distribuciones Fontamara. pp. 13-17
- Cárdenas, C. (2016). Ilegalidad de la multa impuesta por una autoridad de tránsito mediante el fotocomporendo en Colombia. Universidad Santiago de Cali. Disponible en: <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle.pdf>
- Chiovenda, G. (1954). Instituciones de derecho procesal civil. Madrid: Edit. *Revista de derecho privado t. II*. p. 205
- Código Nacional de Tránsito [CNT]. Ley 769 de 2002. 13 de septiembre de 2002 (Colombia). Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado.html>

Código Civil Colombiano [CC]. Ley 84 de 1983. 31 de mayo de 1973. (Colombia)  
Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado.html>

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [CPACA].  
Ley 1437 de 2011 18 de enero de 2011. Disponibl en:  
<http://www.secretariasenado.gov.co/senado.htm>.

Código General del Proceso [CGP] Ley 1564 de 2012. 12 de julio de 2012 (Colombia)  
Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado.html>

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia CE SIII 25289. C.P. Olga  
Melida Valle de la Hoz. 21 de noviembre de 2013. Disponible en:  
<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/documento/31196>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6. 4 de julio de 1991 (Colombia)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 29. 4 de julio de 1991 (Colombia)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 58. 4 de julio de 1991 (Colombia)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 158. 4 de julio de 1991 (Colombia)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-089/11, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.  
16 de febrero de 2011. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-089-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-225/17, M.P. Alejandro Linares Cantillo.  
20 de abril de 2017. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-225-17.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-799/03, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. 16 de septiembre de 2003. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-980/2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-132/02. M.P. Álvaro Tafur Galvis. 26 de febrero de 2012 Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-038/20, M.P. Alejandro Linares Cantillo. 06 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co.htm>.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-321/2022, M.P. Jorge Luis Enrique Ibáñez Najar. 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-796/06. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co.htm>
- Devis Echandía H. (1987). Teoría General de la Prueba Judicial Tomo I. Biblioteca Jurídica Dike.
- Forensis, datos para la vida. (2019). Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>
- Fuentes, I. (2016). Legalidad y proporcionalidad de la fotomultas en Colombia, en relación a los derechos fundamentales contenidos en la constitución de 1991 [Artículo]. Universidad CES. Disponible en: <https://repository.ces.edu.co.pdf>.
- González, C y Asprilla, M. (2016). Viabilidad para un sistema de fotodetección y/o fotomultas en el municipio de la tebaida. Fundación Universitaria Católica. Disponible en: <https://repository.unicatolica.edu.co/pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 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 detención de infracciones y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2017. D.O. N° 50294. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado.html>

Ley 2161 de 2021. Por medio de la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio (SOAT), se modifica la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones. Disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf)

López, E. (2012). Manual de responsabilidad civil. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.

López, S. (2015). Legalidad y legitimidad en la Teoría del Estado. En J. GÓMEZ GARCÍA, Legalidad y legitimidad en el Estado contemporáneo (págs. 101-138). Madrid: Editorial Dykinson.

Micheli, G. A. (1961). La carga de la prueba. Ejea. Ministerio de Transporte. (2018) ABC de las "fotomultas". Disponible en: <https://www.mintransporte.gov.co>.

Ocampo, W. (2019). Las fallas técnicas de las cámaras de fotodetección, como una forma de violación al debido proceso. Universidad de Santiago de Cali. Disponible en: <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle?sequence=1&isAllowed=y>

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 806 de 2020. Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales. Disponible <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa.pdf>

Pulido, B. (2004). Teoría de los derechos Fundamentales, Primeras Jornadas de Derecho Público, memorias – Volumen I. Cali: Universidad Santiago de Cali – Facultad de Derecho - CEIDE, 2004.

Resolución 0718 [Ministerio de Transporte]. Por la cual se reglamentan los criterios técnicos para la instalación y operación de medios técnicos o tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito y se dictan otras disposiciones. (22 de marzo de 2018). <http://www.runt.com.co/node/155481>

Resolución 20203040011245 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se establecen los criterios técnicos de seguridad vial para la instalación y operación de los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito y se dictan otras disposiciones. 20 de agosto de 2020. Disponible en: <https://ansv.gov.co/sites/default/files.pdf>

- Salazar, P. (2009). *Léxico de la política*. México: Editorial Porrúa.
- Silva, V. (1963): La prueba procesal. Madrid: *Edit. Revista de derecho privado*. pp. 31-32. Simit. (2016). Disponible en: <https://www.simit.org.co/Servicios.aspx>.
- Taborda, A. (2021). "Fotos-comparendos"; un análisis de su constitucionalidad, legalidad y legitimidad en el derecho colombiano. Disponible en: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream.pdf>
- Traumatismos causados por el tránsito. (2021). Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>
- Villarruel, J. (2020). *Fotomultas en Colombia y su Justificación en el Marco Constitucional*. Universidad Santiago de Cali. Disponible en: <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handleisAllowed=y>
- Zuluaga, J. (2013, 25 de marzo). *Accidentalidad en carretera, problema para la seguridad vial* [Entrada en Blog]. ARL SURA. [blog.segurossura.com.co/articulo/movilidad/accidentalidad-carretera-seguridad-vial](http://blog.segurossura.com.co/articulo/movilidad/accidentalidad-carretera-seguridad-vial).