

EL DEBIDO PROCESO EN LA NOTIFICACIÓN DE MULTAS DE TRÁNSITO A TRAVÉS
DE MEDIOS TÉCNICOS O TECNOLÓGICOS

Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Pregrado en Derecho

Medellín

2017

INTRODUCCION

Para este ensayo fue necesario utilizar el método inductivo en el cual se examinó la violación al debido proceso, fue necesario traer a colación y analizar diferentes extractos de sentencias de las altas Cortes y algunos textos doctrinales para obtener conclusiones sobre el tema. Además se pudo observar los hechos que se repiten en diferentes ocasiones todas estas apuntando a la violación del debido proceso.

En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.

Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se puede inferir que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz de las personas y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud y, como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y formaliza, mediante una normatividad que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias. (Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1994. M.p. ANTONIO BARRERA CARBONELL, p. 7).

Por tanto, corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho, lo cual

conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

En este orden de ideas, se comparte la definición del debido proceso, dictada por la Corte Constitucional en la que refiere acerca del debido proceso como un derecho fundamental que se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. (Corte Constitucional, Sentencia T-1263 de 2001. M.p. Jaime Córdoba Triviño, p. 7).

Ahora, frente al tema que se estudiara, es decir, el debido proceso como derecho fundamental, no debe olvidarse que este aplica en cualquier actuación judicial o administrativa que emitan las autoridades públicas, toda vez que está dirigido a buscar que los administrados puedan acceder a mecanismos justos en los que puedan verse afectados o tengan algún interés.

Por otra parte, el acto administrativo es la herramienta legal por medio de la cual la administración pública se manifiesta y ejerce sus funciones legales. Está claro que, por emanar de una autoridad y al ser una actuación por medio de la cual se inicia un procedimiento sancionatorio de tránsito, las ordenes de comparendo tienen la calidad de ser actos administrativos que deben estar ajustados a la normatividad vigente con el fin de respetar el debido proceso administrativo, esto incluye la notificación debida de dicho acto.

Ahora bien, la notificación es el acto por medio del cual se pone en conocimiento a una persona una decisión judicial o administrativa para que pueda ésta intervenir en el proceso y ejercer su derecho a la defensa o contradicción por medio de los elementos que la Ley le conceda.

El fundamento de la notificación es garantizar el principio de publicidad y enterar a la persona interesada del contenido del acto administrativo y sus consecuencias jurídicas, además de

comunicar que tipo de recursos proceden ante dicho acto y los tiempos aptos para su interposición. De ahí la importancia de que el acto de notificación deba realizarse con todas las garantías existentes y cumpliendo las condiciones previstas en la Ley, ya que al cumplir con estos requisitos se puede decir que la persona que interviene o sobre quien recae el acto tiene conocimiento del mismo y así mismo puede asumir una defensa frente a éste.

Por ello, la Corte Constitucional afirma que:

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio. (Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, p. 23).

Tal es la importancia de dicho requisito que en el evento en el que se omite, se incurre en la consecuencia jurídica de la inoponibilidad del acto administrativo frente al ciudadano, tal y como lo afirma el tratadista Gustavo Penagos: *“ha insistido la doctrina de acuerdo con la legislación, que los Actos Administrativos se presumen validos a partir de su expedición, pero no son oponibles a los particulares, sino después de la publicación, notificación o comunicación conforme a la ley”* (2008, p. 683).

En consecuencia, el presente ensayo dará cuenta del debido proceso en la notificación de multas de tránsito a través de medios técnicos o tecnológicos y así mismo la consecuencia jurídica de su incumplimiento, analizando las normas que regulan dicho procedimiento de notificación, como lo son las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017 que reforman el Código Nacional de Tránsito y la Ley 1437 de 2011, Ley que se introdujo para subsanar errores y complementar la notificación de los actos administrativos en general. Además se analizarán los apartes más destacados de la Sentencia T-051 de 2016 de la Corte Constitucional, providencia que decidió sobre 3 tutelas interpuestas por 3 ciudadanos sobre hechos relacionados con multas

de tránsito a través de medios técnicos o tecnológicos. Finalmente se expondrán las posibles soluciones que le quedan al ciudadano frente al incumplimiento del debido proceso administrativo por parte de las entidades de tránsito, tales como la revocatoria directa, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o la tutela en casos excepcionales.

1. El debido proceso

1.1 Antecedentes del Debido proceso

Esta garantía, se puede observar en el derecho inglés por medio de la carta magna y, como también en la quinta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, como lo afirma William J. Watkins, Jr., Investigador Asociado en the Independent Institute en Oakland, California¹:

La Carta Magna contiene 63 disposiciones que se ocupan de diversas cuestiones tales como la herencia, la tributación y la administración de justicia. Por ejemplo, la Cláusula 12 prohíbe la recaudación de determinados impuestos “sin el consejo común del reino”. La Cláusula 20 prohíbe las multas y los castigos excesivos y la Cláusula 40 prohibió a los funcionarios reales mercadear justicia.

La Cláusula 39 forma la base de la Cláusula del Debido Proceso que se encuentra en la Quinta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos: “Ningún hombre libre será arrestado, o detenido en prisión o desposeído de sus bienes, proscrito o desterrado, o molestado de alguna manera; y no dispondremos sobre él, ni lo pondremos en prisión, sino por el juicio legal de sus pares, o por la ley del país”.

Por su parte, en Colombia desde la Constitución de 1886, ya se venía haciendo mención al principio de legalidad y en cierta forma al debido proceso, como lo expresaba en el artículo 20 ídem: “*Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la*

¹ La carta magna cumple 800 años, tomado de <http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=7404>

Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por exlimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas.” (Constitución Nacional, 1886).

En 1991 cobró más fuerza este derecho, ya que se consagró como un derecho fundamental, lo que abrió las puertas para que pudiera ser un derecho protegido por la acción de tutela y, se le impone el nombre preciso de debido proceso en el artículo 29.²

Por ello, la Corte Constitucional lo define así:

El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda – legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales. (Corte Constitucional, Sentencia T-1263 de 2001. M.p. JAIME CORDOBA TRIVIÑO, p. 7).

1.2 Concepto de Debido proceso

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, instituido para proteger a las personas contra los abusos y desviaciones de las autoridades, originadas no sólo de las actuaciones procesales, sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas.

² ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso (Constitución Política de Colombia, 1991).

Otra noción de debido proceso, indica que es el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, dado que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

La Corte Constitucional señala la importancia del debido proceso al indicar:

En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional. (Corte Constitucional, Sentencia C-214 de 1994. M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL, p. 7).

Ahora bien, retomando el artículo 29 Constitucional se aprecia el debido proceso no solo como un principio aplicable al ámbito judicial, sino que también se extiende a las actuaciones administrativas, pero esto no quiere decir que se aplique de la misma manera en los dos ámbitos, pues mientras que en lo judicial se busca la protección material de los derechos legales y Constitucionales, en lo administrativo se busca que el debido proceso esté dirigido a la correcta ejecución de la función pública. Así lo sostiene la Corte Constitucional en una de sus providencias:

Si bien una de las características más destacadas del orden constitucional adoptado en 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa, también ha señalado la Corte que su extensión y aplicación no es idéntica a la que se efectúa en el ámbito judicial. Como se indicó en los fundamentos normativos de esta providencia, ello obedece a dos razones: La primera es que, el debido proceso judicial se encuentra ligado a la materialización de los derechos, la protección de la Constitución o de la ley; en tanto que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas de diversa naturaleza para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad. Por ello, también ha puntualizado la Corte, la segunda debe ceñirse a la vez a los artículos 29 y 209, Superiores. Además, los procesos judiciales deben otorgar una respuesta definitiva a los conflictos sociales, en tanto que las actuaciones administrativas son susceptibles de control ante la jurisdicción. Por ello, aunque el debido proceso se

aplica en toda actuación administrativa o judicial, en el primer escenario ocurre bajo estándares más flexibles para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración. (Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014. M.P. MARIA VICTORIA CALLE CORREA, p. 30).

En una definición más detallada la Corte Constitucional, explica el debido proceso administrativo como la normatividad legal que debe cumplir el Estado en la ejecución de las tareas que realiza para cumplir con la función pública, que a la vez valida esas acciones y le brinda una seguridad jurídica a las personas. (Corte Constitucional, Sentencia T-552 de 1992. M.P. FABIO MORON DIAZ, p. 7).

Así las cosas, se observa que este derecho al debido proceso se encuentra ligado también al derecho a la defensa, ya que para que haya un proceso justo e imparcial se debe garantizar a la persona la posibilidad de controvertir los elementos de prueba con las que se le acusa y así mismo poder aportar pruebas con las que logre demostrar su versión de los hechos y, en el caso de no haber una debida notificación, no se está garantizando al ciudadano estos derechos. En este mismo sentido, la Corte indica que la debida notificación de los actos administrativos no sólo persigue la legitimidad y eficacia de la acción del Estado sino que también garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa. (Corte Constitucional, Sentencia T-1263 de 2001. M.p. JAIME CORDOBA TRIVIÑO, p. 8).

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el derecho fundamental al debido proceso va ligado al principio de legalidad, por ser éste último, una protección al ciudadano contra los abusos de la administración y a la vez una prohibición de manifestar la voluntad del Estado de una manera que no esté contemplada en la Constitución y la Ley.

En suma, sobre las finalidades del debido proceso y del derecho de defensa, podemos afirmar que son principios constitucionales que permiten garantizar la igualdad de los ciudadano al momento de acceder a la justicia, ya sea en litigios entre particulares o en litigios contra el

Estado, por ser estos los mecanismos que le permiten al ciudadano actuar dentro del proceso, esto es, el establecido por el legislador, mediante el aporte de pruebas, la posibilidad de controvertir las pruebas de su contraparte, acudir a una segunda instancia, etc., por lo que la violación al debido proceso, no solo ocurre cuando se le impide a la persona la posibilidad de acceder a la justicia, sino también cuando se le crean obstáculos para actuar según la Ley.

Ahora bien, existe una relación clara entre el debido proceso administrativo y la imposición de multas de tránsito, por ser éste último una variación del procedimiento administrativo sancionador de tipo correctivo. Al respecto la Corte Constitucional afirma que:

Lo antes mencionado cobra especial importancia cuando se trata del proceso administrativo sancionador, el cual constituye una facultad de las autoridades públicas para el cumplimiento de sus decisiones de carácter correctivo (dirigida a los particulares) o disciplinario (aplicada a los servidores públicos). Las decisiones correctivas están reguladas, en principio, con un fin preventivo para que los administrados se abstengan de incurrir en conductas que puedan, entre otras cosas, afectar la convivencia social, fin esencial del Estado. De ahí que el proceso administrativo sancionatorio, desde esta perspectiva, constituye un límite a las libertades individuales en aras de garantizar el orden público.

En materia de tránsito, el derecho administrativo sancionador es aplicado desde su óptica correctiva, para que los particulares se abstengan de incurrir en las conductas que les están proscritas de acuerdo al Código Nacional de Tránsito y, en caso de hacerlo, se pretende que la administración esté facultada para imponer y hacer cumplir las sanciones a que haya lugar.

(Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, p. 21).

Se evidencia cómo la imposición de multas de tránsito tiene que supeditarse a la reglamentación que se ha implementado por parte del legislador y, que ante la falta de alguno de los requisitos que se exigen se estaría ante la vulneración del debido proceso.

Entonces, analizando la Ley 1383 de 2010 artículo 22³, podemos encontrar claramente el requisito de notificación, en la imposición de multas de tránsito evidenciadas a través de medios

³ ...No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y

técnicos o tecnológicos y como lo hemos venido diciendo, a falta de alguno de los requisitos que contempla la Ley se vulnera el debido proceso, para el caso en concreto ante la indebida notificación o a falta de ésta.

Así pues, se configura una violación al debido proceso, la indebida notificación de un acto administrativo a la parte sobre quien recae o genera efectos jurídicos dicho acto, en el caso estudiado, la indebida notificación de un comparendo evidenciado por medios técnicos o tecnológicos, reiterándose que, ante la falta de conocimiento de dicho acto por parte del afectado, no tendrá la posibilidad de defenderse ni actuar dentro del proceso.

Una vez analizado lo anterior es menester explicar brevemente el concepto de notificación y cuál es su fundamento.

2. La notificación de multas de tránsito evidenciadas a través de medios técnicos o tecnológicos.

2.1 Concepto de notificación y su importancia

La Corte Constitucional desde 1994, define la notificación como:

El acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. **La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído.** Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria. (Negrillas por fuera

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

del texto original) (Corte Constitucional Sentencia T-419 de 1994. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, p. 18).

En otras palabras, la notificación se puede definir como la actuación mediante la cual se le comunica a un ciudadano una información específica por medio de un procedimiento formal acerca de una decisión judicial o administrativa que puede tener consecuencias jurídicas sobre dicha persona, cuyo fin es cumplir con el principio de publicidad y el de contradicción, ya que al momento de dar a conocer a la persona interesada sobre la decisión, se empieza a contar el término para la ejecutoria del acto administrativo y para la interposición de los correspondientes recursos, es decir, que los actos que profiera la administración solo le serán oponibles a la persona sobre la que recaen en el momento en que sean conocidos por la misma. Entonces, la notificación del acto administrativo es un derecho que tiene la persona sobre la cual recae la consecuencia jurídica y a la vez es un deber de la administración pública, por lo cual, hasta que no se notifique dicho acto (multa) no producirá efectos reales.

Además, a partir de la notificación se inicia con la contabilización del plazo para la ejecutoria del acto administrativo y, para la interposición de los correspondientes recursos, es decir, que los actos que profiera la administración solo le serán oponibles a la persona sobre la que recaen en el momento en que sean conocidos por la misma. Entonces, la notificación del acto administrativo, es un derecho que tiene la persona sobre la cual recae la consecuencia jurídica o el interesado y, a la vez, es un deber de la administración pública por cuanto hasta que no se notifique dicho acto no producirá efectos.

Ahora, la Corte Constitucional en otra providencia, advierte de la existencia de una triple función de la notificación en los actos administrativos de carácter particular, por cuanto tiene

relación con la oponibilidad y la publicidad de dichos actos, el debido proceso y los principios administrativos de eficacia y celeridad; afirmando en la sentencia T-210 de 2010 que:

La adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Así, la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa, a saber: i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública pues mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción y; finalmente iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes. (Corte Constitucional Sentencia T-210 de 2010. M.P. JUAN CARLOS HENAO PEREZ, p. 22).

Se observa entonces, la importancia de la notificación dentro de los procesos que se lleven a cabo por parte de una autoridad en contra de los particulares o administrados, más aun para el caso concreto de las multas impuestas por medios tecnológicos, ya que provienen del organismo de tránsito el cual es una autoridad pública, que debe actuar bajo los parámetros que la ley y la Constitución le indican y, que se inician mediante un acto administrativo que debe cumplir con las normas y reglas de la debida notificación, para garantizar los derechos de las personas y producir efectos jurídicos.

Así mismo, el Consejo de Estado en 1972 en una sentencia, se refirió sobre la finalidad de la notificación en los actos administrativo expresando que:

Es una garantía que tienen los administrados que les permite conocer la obligaciones que las autoridades pretenden hacer efectivas o las determinaciones tomadas respecto a sus peticiones para que informados deduzcan si el acto ha sido realizado por la autoridad competente, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen y prosiguiendo el fin que las mismas indiquen. Y como consecuencia, si alguno de estos presupuestos falta, propongan los medios de defensa que crean tener a su favor ante la rama Ejecutiva solicitando la reposición ante el mismo funcionario que pronunció la providencia para que aclare, modifique o revoque, o interponiendo apelación ante el inmediato superior con el mismo objeto. Y luego agotada la vía gubernativa, si esta le es desfavorable, acudiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante la correspondiente acción y con el lleno de los requisitos fijados

por la ley. (Consejo De Estado Sección segunda, Sentencia AC-6673. C. P. CARLOS A. ORJUELA GONGORA, p. 18).

Quiere decir entonces, que para el Consejo De Estado, el fin que se busca conseguir a través de la notificación es garantizar a las personas que se les comunique sobre las decisiones que les pueden producir efectos jurídicos, y una vez confirmada la competencia de la autoridad que las emitió, el cumplimiento de las formalidades legales, su legalidad y su finalidad, puedan acudir a otras autoridades en caso que no cumplan con alguno de esos requisitos y así brindarle a la persona el derecho a la defensa.

Entonces para revelar la importancia que tiene la notificación dentro del procedimiento administrativo es necesario saber cuál es el resultado de no notificar correctamente un acto administrativo, esto es, la ineficacia.

La eficacia del acto administrativo debe ser entendida como el momento de producción de efectos jurídicos que está ligada a la oponibilidad y publicidad del mismo, por lo que se debe entender que cuando se encuentra frente a un caso de ineficacia de un acto administrativo éste previamente ha nacido a la vida jurídica pero no producirá efectos.

Sobre el principio de publicidad, la Corte Constitucional, en una de sus providencias expone que el principio de publicidad que recae sobre la administración pública es uno de los pilares que sustentan cualquier Estado Democrático Constitucional. Por esto, este principio consiste en que las actuaciones administrativas en general puedan ser conocidas por cualquier persona, y con mayor énfasis cuando se traten de actos de la administración que lo afecten de manera directa. (Corte Constitucional Sentencia C-620 de 2004. M.P. JAIME ARAUJO RENTERIA, p. 1).

La publicidad es un elemento relacionado a la notificación ya que es un principio jurídico procesal que rige las actuaciones administrativas de tipo sancionatorio, que no puede ser

suplido de cualquier manera por ser garante de los derechos del administrado, regulado por la ley, con el fin de lograr que sus actuaciones tengan un carácter público y claro para los interesados de dicha decisión y así poder ejercer el derecho a la defensa. Este principio procesal tiene rango Constitucional y por ende está revestido de una mayor fuerza jurídica, se encuentra consagrado en el artículo 209⁴ supremo.

La eficacia es entonces el resultado del cumplimiento de ciertos requisitos legales distintos a los de la creación del acto, con el fin de garantizarle al administrado la oponibilidad por medio de una debida publicación del acto administrativo y por ende el debido proceso; así lo explica Huerta Gutiérrez (2008): *“la producción de efectos jurídicos de un acto administrativo se encuentra supeditada a un procedimiento previo, exigido por el legislador, sin el cual no será exigible a su destinatario”*.

Al respecto Gustavo Penagos menciona que:

El acto administrativo una vez publicado, comunicado o notificado, conforme a la ley es oponible, es decir es obligatorio. Es lo que la doctrina Francesa ha llamado el privilegio de prealable o de la decisión previa, que consiste en la prerrogativa que tiene la administración de cumplir o hacer cumplir a través de otro órgano el Acto Administrativo, sin el consentimiento, y aun contra la voluntad de los administrados (p.677, 2008).

Al decir que el acto administrativo nace a la vida jurídica pero que no produce efectos, nos basamos en la existencia del acto, que es la manifestación de la voluntad de la administración y que existe desde el momento en que es creado por ésta, que además goza de presunción de legalidad pero que aun estando en concordancia con la Constitución y las leyes,

⁴ “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...” (Constitución Política de Colombia, 1991)

sino cumple con los requisitos posteriores como la debida notificación no producirá efectos jurídicos. Por ello es que la doctrina distingue .

Al respecto, Sánchez Torres explica que:

La publicación o notificación de los actos administrativos, es un asunto que toca directamente con la eficacia del acto y no con la validez del mismo, pues ellos nacen a la vida jurídica, “existen” desde el momento mismo en que la administración toma una decisión, que reúne todos los elementos esenciales de legalidad, independientemente de si es o no publicado; por tal motivo, las medidas de todo acto administrativo solamente se consideran oponibles a los particulares una vez han sido publicadas, notificadas o comunicadas de forma adecuada. Por esta razón la administración se encuentra en la obligación de publicar el acto. (p. 52, 2010).

Entonces, el acto administrativo puede ser perfecto pero ineficaz, en cambio, para que pueda ser eficaz debe ser perfecto, es por esto que la doctrina ha insistido que los actos administrativos se presumen validos a partir de su expedición, pero no serán oponibles a los particulares hasta cuando les sean comunicados siguiendo el debido proceso administrativo que consagre la Ley.

En cuanto al tema de la publicidad en los actos administrativos, la Ley 1437 de 2011 en el artículo 65⁵ distingue dos formas de dar a conocer a las personas el acto que acaba de nacer a la

⁵ Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

Parágrafo. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

vida jurídica, según su contenido, que puede ser general o específico y, las personas a las que va dirigido.

Por otra parte, el artículo 66 de la misma Ley, exige que para los actos administrativos de carácter particular se deben seguir las disposiciones contempladas en los artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72 y 73 de dicha Ley. Siendo este tipo de publicidad del acto administrativo la que nos concierne respecto de las multas de tránsito impuestas por medios tecnológicos toda vez que son de carácter particular por ir dirigidos a una persona en específico.

Acerca de esta distinción, la Corte Constitucional, sostiene lo siguiente:

La jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas. (Corte Constitucional Sentencia C-620 de 2004. M.P. JAIME ARAUJO RENTERIA, p.1).

Siguiendo el mismo sentido, Huerta Gutiérrez, respecto de dicha distinción expresa que:

Los actos administrativos inician su eficacia, entendida como la aptitud de producir efectos jurídicos solo a partir de que los actos administrativos sean puestos en conocimiento de los afectados o interesados mediante el procedimiento previo establecido en la ley, como es el caso de su publicación, cuando se trata de actos de carácter general, y la comunicación o notificación, cuando se trata de actos de carácter particular. (p. 15, 2008).

Respecto al debido proceso en la notificación de comparendos de tránsito impuestos a través de medios tecnológicos, se inician mediante un acto administrativo que impone una orden de comparendo al administrado, pero en el caso en que dicho acto no haya sido notificado en debida forma no será oponible, es decir, no será de obligatorio cumplimiento para el administrado, por no cumplir con los requisitos que la ley le impone. Aunque parezca tener el mismo efecto, no se debe confundir la obligatoriedad con la eficacia, pues como lo aclara

Penagos:

Aparentemente se confunden la obligatoriedad con la eficacia. Lo cierto, es que la doctrina del Acto Administrativo, distingue la obligatoriedad del acto de los efectos. Pueden existir actos obligatorios, después de cumplir con los requisitos de la publicación o notificación, pero, que no producen efectos jurídicos, por contener una condición o plazo para producirlos. O bien porque el destinatario no los cumple. (p. 787, 2008).

Esto es un garantismo jurídico del acto administrativo, debido que, se condiciona a que el acto administrativo antes de generarle consecuencias jurídicas a los administrados, respete sus derechos y les dé la oportunidad de defenderse conociendo el contenido de esa manifestación de voluntad de la administración, así que, además de cumplir con los requisitos de existencia y validez, también debe ser publicado si es un acto de carácter general o notificado si es de carácter particular.

Se debe distinguir y aclarar, la razón por la cual, la indebida notificación provoca la ineficacia del acto y no su nulidad, y es debido, a que las causales de nulidad son taxativas e intrínsecas, mientras que la notificación es un elemento extrínseco del acto.

Esta diferencia también la aclara el Consejo de Estado mediante Sentencia del 26 de Abril, al señalar:

Finalmente, la falta de publicación o de notificación de un Acto Administrativo de contenido general o particular no implica su inexistencia sino que, simplemente no puede

producir efectos. Las razones de invalidez que conducen a la nulidad se refieren a la realidad jurídica dada que la fecha del nacimiento del acto y no al trámite secretarial de la notificación personal, por edicto o mediante la publicación.

La inexistencia supone, por su parte, que el acto no nació a la vida jurídica, es decir, que tampoco se refiere a la notificación o a la publicación que ocurren cuando el acto ya existe. La declaratoria de inexistencia se apoya, igualmente, en las circunstancias jurídicas coetáneas con la disposición gubernamental que pretende ser Acto Administrativo pero que no alcanzo jamás ese estadio de vida jurídica. (Consejo de Estado, 1990).

Respecto al tema específico, como es la notificación de multas de tránsito impuestas por medios tecnológicos y, su relación con el principio de publicidad, se centra en la publicidad ejercida a través de la notificación, por cuanto los procesos surtidos con motivo de una infracción de tránsito implican la imposición de obligaciones particulares y concretas a personas individualizadas.

2.2 Notificaciones de los actos administrativos en general y la notificación de los comparendos evidenciados a través de medios tecnológicos.

Ahora bien, una vez analizados estos temas, es necesario aclarar que las notificaciones consagradas en la Ley 1437 de 2011, específicamente lo contemplado en los artículos 66 y 67, son aquellas que se deben aplicar para todos los actos administrativos cuando no exista un procedimiento especial que regule la notificación.

Es pertinente aclarar que como el punto central del presente trabajo gira alrededor de la notificación de un acto administrativo en específico (fotomulta) y dicho acto tiene una regulación especial para su notificación, no se hace necesario abundar en explicar las distintas formas de notificar que consagra la Ley 1437 de 2011 y basta con mencionarlas para poder entender el objeto central del ensayo.

El nuevo Código Contencioso Administrativo o Ley 1437 de 2011 en el artículo 66⁶ consagra que los actos administrativos de carácter particular deben ser notificados en los términos establecidos en dicha ley, esto es, lo expresado en los artículos 67, 68 y 69 de la mencionada Ley.

En primer lugar se encuentra la notificación personal consagrada en el artículo 67, la cual consiste en la entrega personal del acto administrativo al ciudadano. Para esta notificación se debe entregar copia íntegra del acto, de manera gratuita y explicando los recursos que proceden y la autoridad ante la que se deben presentar. Además en el artículo citado, se expresa la posibilidad de notificar a la persona por estrados, las veces en que se tome una decisión en audiencia pública o por correo electrónico, siempre y cuando la persona haya autorizado previamente a ser notificada por este medio. Es muy importante tener conocimiento de este artículo, en especial de la parte subrayada toda vez que ante el posible intento de notificación por parte de las autoridades de tránsito a través del correo electrónico de una persona, esta notificación sería indebida en los casos en que la persona a la que se intente notificar no haya autorizado previamente a ser notificada por este medio.

En el artículo 68 de la Ley 1437 de 2011 se encuentra la citación para notificación personal, el cual expresa que cuando no se haya podido notificar de manera personal y no haya otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviara una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal.

⁶ Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

Por último se encuentra la notificación por aviso consagrada en el artículo 69 de la mencionada Ley, la cual expresa que si dentro de los cinco días de haberse enviado la citación, se acudirá a este tipo de notificación en la cual se enviara por aviso una copia del acto administrativo a la dirección de la persona indicando que la notificación se considerara surtida al finalizar el día siguiente a la entrega del aviso.

Éstas disposiciones tienen un orden por una razón y es que por técnica legislativa están establecidas en ese orden para que sea esa la forma en la que se intente la notificación de los actos administrativos a los ciudadanos con el fin de garantizarles sus derechos de defensa, publicidad, contradicción, etc. ya que como se puede observar se encuentran en primer lugar las mas garantistas y por ultimo las subsidiarias, es decir, las que no habiendo otra forma de comunicar la actuación al ciudadano puedan utilizarse pero que gozan de menos eficiencia.

Ahora bien, la Ley 1383 de 2010 como ya se dijo modificó algunas normas de la ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito, entre ellas el artículo 22 que modifica el artículo 135 de la ley 769 de 2002 el cual consiste en el procedimiento ante la comisión de una contravención.

Para el tema de las multas impuestas por medios tecnológicos se implementó el procedimiento a llevar en estos casos y se estableció que se debía enviar el comparendo al propietario del vehículo en el que se cometió la infracción, por correo y dentro de los 3 días hábiles siguientes a la fecha de la infracción, y aunque a pesar de que la Ley 1437 de 2011 consagra como se deben notificar los actos administrativos en general, la Ley 1383 de 2010 establece el mecanismo de notificación que se debe llevar a cabo para estos actos administrativos en específico por lo que éste es el procedimiento que se debe llevar a cabo por especialidad de la norma. El inciso 5 del artículo 22 de la ley 1383 de 2010 expresa que:

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

contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. (Senado de la República, 2010).

Se observa entonces, que por medio de esta Ley, aquella persona que haya cometido una infracción de tránsito que se registró a través de un medio técnico o tecnológico debe ser notificada de la infracción que cometió y de la respectiva orden de comparendo, la cual, es la etapa inicial del proceso sancionatorio para la imposición de una multa o contravención de tránsito. Dicha notificación, debe ser enviada por correo certificado dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de la infracción. Una vez notificado dicho acto administrativo en esta forma, se estará cumpliendo con lo establecido en la Ley mencionada y se continuara con el trámite sancionatorio correspondiente.

Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional, específicamente los incisos tercero y quinto del artículo 22⁷. El accionante consideró que el aparte citado viola el derecho

⁷ ARTÍCULO 22. El artículo 135 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

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

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

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

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

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

fundamental al debido proceso, por no ser el medio más eficaz para informar de un acto administrativo a una persona y como consecuencia de esto no garantiza una verdadera oposición, ni el derecho a la contradicción.

Al respecto, La Corte, en sentencia C-980 de 2010, expresó:

Ahora bien, de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política, es al legislador a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

No obstante, la libertad de configuración política del legislador en ese campo, aunque es amplia, encuentra ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos y garantías fundamentales, y la plena observancia de las demás disposiciones constitucionales.

En relación con esto último, se debe destacar que el derecho al debido proceso exige que todo procedimiento regulado en la ley, se ajuste a las reglas básicas derivadas del artículo 29 de la Constitución, como son, la existencia de un proceso público sin dilaciones injustificadas, la oportunidad de controvertir e impugnar las decisiones, la garantía del derecho de defensa y la posibilidad de presentar y controvertir pruebas, con lo cual se le fija al legislador un referente mínimo de regulación en la materia, que de no ser observado implicaría un desconocimiento a los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

4.3. Quiere decir lo anterior, que aun cuando el legislador es competente para establecer, dentro de un cierto margen de discrecionalidad, los procedimientos, sus formas, términos y ritualidades, unos y otros deben ser razonables y estar dirigidos a garantizar en todo caso el derecho sustancial. Tal y como lo ha puesto de manifiesto esta Corporación, “es la ley la que consagra los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, cuyo contenido, en tanto que desarrollo de la Constitución y concreción de los derechos sustanciales, no puede contradecir los postulados de aquélla ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado éstos.

Por lo tanto, la regla según la cual “En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa”, no establece una forma de responsabilidad objetiva ni viola el derecho al debido proceso, pues una interpretación sistemática y armónica de la misma, permite advertir que el propietario del vehículo está en capacidad de comparecer al proceso administrativo para ejercer la defensa de sus intereses, de manera que la obligación de pagar la multa solo se produce cuando se establezca su culpabilidad, es decir, cuando se pruebe que él fue quien cometió la infracción, o cuando éste lo admita expresa o implícitamente. Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, p 10.

A pesar de que la Honorable Corte Constitucional declaró exequible dichos apartes, es de considerar que la forma de notificación que se plasmó en el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 en realidad no es la manera más eficaz para informar a un ciudadano acerca de un acto administrativo en su contra, ya que mientras el Código Contencioso Administrativo consagra una variedad de disposiciones para notificar, pero partiendo desde la más garantista y eficaz como lo es la notificación personal y en caso de que no sea posible a través de ésta utilizar los otros mecanismos de notificación que existen (los mencionados en la Ley 1437 de 2011), la Ley 1383 de 2010 le permite a la administración pública utilizar como único medio de notificación el envío del acto administrativo por correo, sin la necesidad de intentar otros medios para comunicar a la persona interesada.

En el presente año (2017), se promulgo la Ley 1843 de 2017 que reguló el tema de las multas de tránsito evidenciadas a través de medios técnicos o tecnológicos, específicamente en cuanto al procedimiento de notificación de este tipo de sanciones aunque sin incorporar variaciones relevantes a la Ley 1383 de 2010. Dicha Ley en el artículo 8⁸ explica el procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por

⁸ Artículo 8°. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación: El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público, En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo. Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

algún medio técnico o tecnológico. Expresa además que se debe enviar un correo físico o electrónico y que cuando sea la primera forma, es decir, por medio de correo físico se debe hacer a través de una empresa de correos que se encuentre legalmente constituida, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la validación del comparendo. En el correo se debe incluir una copia del comparendo y los debidos soportes al propietario del vehículo y en el caso de que el vehículo sea de servicio público también se debe enviar copia a la empresa de transporte a la cual esté vinculado.

En comparación con la Ley 1383 de 2010, se siguen manteniendo como condición de notificación del comparendo el envío de éste dentro de los 3 días hábiles siguientes al propietario del vehículo por medio de correo, con la variación de que según la nueva normatividad debe realizarse a través de una empresa de mensajería legalmente constituida; además se expresa que es obligación del propietario del vehículo actualizar la dirección de notificaciones en el sistema RUNT so pena de ser notificado en la última dirección que aparezca registrada una vez se haya intentado enviar por correo y no se haya logrado.

Una vez analizado el procedimiento consagrado en la Ley 1437 de 2011 para notificar los actos administrativos en general y el procedimiento consagrado en la Ley 1383 de 2010 para los

Parágrafo 1. El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa.

Parágrafo 2. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas.

Parágrafo 3. Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT, no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información: a) Dirección de notificación; b) Número telefónico de contacto; c) Correo electrónico; entre otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte. (Senado de la República, 2017).

comparendos evidenciados a través de medios tecnológicos surgen las siguientes preguntas: ¿Es en realidad eficiente el procedimiento de notificación para los comparendos evidenciados a través de medios tecnológicos? ¿Qué sucedería en caso de que la autoridad correspondiente envíe la notificación dentro de los tres días hábiles siguientes a la ocurrencia de los hechos a la empresa de mensajería pero por circunstancias propias de la empresa de mensajería la notificación se realice semanas o incluso meses después? Para responder a estos interrogantes debemos tener en cuenta lo siguiente:

Si partimos de la premisa de que la notificación es el acto por medio del cual se le informa a una persona acerca de una actuación que puede tener consecuencias jurídicas sobre ella con el fin de garantizarle su derecho de publicidad, contradicción, defensa y por ende debido proceso, al observar la importancia de éste acto de comunicación podríamos pensar que no es suficiente y mucho menos eficaz el procedimiento consagrado en la Ley 1383 de 2010 para notificar este tipo de comparendos; entiéndase eficaz como sinónimo de suficiente. Por otra parte no se estarían garantizando materialmente los derechos antes mencionados de una persona en el caso tal de que aunque la autoridad pública envió dentro del término exigido el acto administrativo por correo a través de una empresa de mensajería legalmente constituida, éste no sea entregado en un tiempo razonable al destinatario por causas propias de la empresa de mensajería, ya que la finalidad de este tiempo tan corto para realizar la notificación se debe a la posibilidad de que la persona infractora pueda ejercer efectivamente su derecho a la defensa y controvertir los hechos y las pruebas de que se le endilgan, cosa que puede resultar imposible si ha pasado un largo tiempo entre la fecha de la ocurrencia de los hechos y la fecha en la que la empresa de mensajería efectivamente allega la información al ciudadano. En este caso se observa que efectivamente la autoridad competente obedeció con el mandato legal al remitir la orden de comparendo dentro de

los tres días siguientes a la ocurrencia de los hechos, por lo que efectivamente se cumplió con el principio de legalidad pero se evidencia que no se materializa frente al ciudadano el derecho al debido proceso toda vez que al retrasarse la efectiva notificación por parte de la empresa de mensajería es posible que al ciudadano ya no le queden medios para defenderse y controvertir los hechos que se le atribuyen porque ya no existan las pruebas que para él servirían de sustento para oponerse a la sanción como consecuencia del tiempo que ha pasado, en este caso se estaría vulnerando el derecho a la defensa de ese ciudadano.

3. Mecanismos de protección frente a la indebida notificación de comparendos evidenciados a través de medios técnicos.

Una vez analizado el procedimiento legal para imponer este tipo de multas y específicamente su notificación, se tienen bases suficientes para analizar una defensa legal frente a la violación del derecho al debido proceso del ciudadano cuando no se ha notificado en debida forma dicha sanción; para ello es de suma importancia analizar el acto administrativo de orden de comparendo para determinar el procedimiento legal a seguir el cual podría ser la revocatoria directa, la acción de tutela o la demanda por nulidad y restablecimiento del derecho.

3.1 Revocatoria directa

La revocatoria directa de los actos administrativos está consagrada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y consiste en la declaración de revocatoria de un acto administrativo por parte de la misma autoridad que lo emitió cuando se evidencie que a través de dicho acto se contraría la Constitución o la Ley, se atente contra el interés público o cuando se cause un agravio injustificado

a una persona. Por su agilidad y por los pocos requisitos que esto exige, es recomendable intentar la revocatoria directa del acto administrativo toda vez que como se ha venido mencionando, al omitir el procedimiento establecido para imponer multas de tránsito evidenciadas a través de medios técnicos o tecnológicos se está violentando la Ley y la Constitución política de 1991 toda vez que no se cumple el artículo 29 de esta carta en el cual se regula el debido proceso.

La revocatoria directa puede iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada como lo expresa el artículo 93⁹ de la citada Ley, por medio de una solicitud escrita o verbal la cual deriva en un derecho de petición a las autoridades, en la que se manifieste la indebida notificación soportada en el debido proceso establecido en las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017, que modifican el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 y en los hechos en los que se sustenta dicha petición. Es importante recalcar que el derecho de petición está regulado en la Ley 1755 de 2015 y no se necesita de abogado para presentarlo.

Una vez se presente la petición ante la autoridad que emitió el acto administrativo ésta tiene 15 días hábiles para dar respuesta al ciudadano en la cual se procederá a revocarlo o no. En caso de negativa deberá acudir a otro mecanismo.

⁹ **Artículo 93. Causales de revocación.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

3.2 Acción de nulidad y restablecimiento de derecho

Por otra parte se encuentra el mecanismo legal de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el cual consiste en un procedimiento judicial por medio del cual una persona solicita ante un juez administrativo se declare la nulidad de un acto toda vez que ha sido trasgredida una norma jurídica y se reestablezca un derecho (el derecho vulnerado).

Dicho procedimiento es más complejo que la revocatoria directa, ya que se requiere de abogado para interponerlo por lo que puede considerarse un obstáculo para el ciudadano en su afán de acceder a la justicia y puede influir en la prolongación de la solución al problema jurídico, se promueve por medio de una demanda ante el juez contencioso administrativo por lo que conlleva unos requisitos formales y de fondo que también retrasan el procedimiento debido a que puede presentarse la inadmisión o el rechazo de la misma, también tiene un requisito de procedibilidad para acudir a la justicia lo que significa que antes de presentar la demanda se debe acudir a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos por lo que es necesario solicitar una audiencia de conciliación convocando a la entidad que va a ser demandada y como consecuencia de estas razones se demora más en su trámite que una revocatoria directa o que una tutela ya que estos mecanismos tienen unos plazos de solo días para ser resueltos. Además, la persona solo dispone de 4 meses contados a partir de la ocurrencia de los hechos para interponer dicha acción so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. En consecuencia por ser un procedimiento que requiere de abogado y que tiene muchos requisitos, puede llevar al administrado a incurrir en gastos que superan el valor de las sanciones que imponga la autoridad de tránsito, por lo que en ocasiones a la persona le saldría más costoso realizar el procedimiento judicial que simplemente pagar la multa.

3.3. Acción de tutela

Por último, se encuentra la posibilidad de acudir al mecanismo de tutela, ya que como se ha mencionado el debido proceso es un derecho fundamental por lo que se puede acudir a dicho mecanismo para su protección, siempre y cuando se reúnan los requisitos que ha expresado la jurisprudencia y que se mencionan en la Ley. Acerca de ello ha expresado la Corte en la sentencia T-051 de 2016:

La acción de tutela fue regulada en el Artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo judicial autónomo[2], subsidiario y sumario, que le permite a los habitantes del territorio nacional acceder a una herramienta de protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o incluso por particulares, según lo determinado en el Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial[3] que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio. Corte Constitucional, Sentencia T-051 de 2016. M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Quiere decir esto que la tutela no se debe interponer como mecanismo judicial principal, sino que desde que existan mecanismos judiciales para proteger el derecho que se pide proteger se deben acudir a éstos, o que aun existiendo otros mecanismos no sean suficientes o efectivos para evitar un perjuicio irremediable. En este caso la tutela solo operara como mecanismo transitorio, bajo el principio de inmediatez que deberá ser sustentado por el accionante indicando el periodo de tiempo transcurrido entre los hechos en que se fundamenta la tutela y la presentación de la acción, el cual debe ser razonable teniendo en cuenta el caso en particular, ya que si no se demuestra la inminente necesidad y urgencia de amparar el derecho se podría acudir a los mecanismos establecidos en la Ley. Este requisito busca en primer lugar evitar que la tutela se

convierta en un medio para ignorar los mecanismos judiciales por parte de los administrados y en segundo lugar es una garantía de la seguridad jurídica que se deriva de los actos administrativos por medio de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

Ahora bien en el caso particular de las multas de tránsito evidenciadas a través de medios técnicos o tecnológicos, debe tenerse en cuenta a la hora de interponer una tutela por indebida notificación la fecha en la que ocurrieron los hechos y la fecha en la que fue notificado o en que se dio cuenta de la orden de comparendo, esto con el fin de sustentar dentro de la acción de tutela la inmediatez que debe perseverar para que sea admitido el amparo, además se deben tener en cuenta las posibilidades de una resolución de sanción y las consecuencias jurídicas que ello conlleva como por ejemplo el embargo de bienes de propiedad del administrado.

Por otra parte es necesario aclarar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, pues como se explicó en la parte inicial de este escrito es un derecho que tienen todas las personas y se encuentra contemplado en la carta política y a la vez es un límite a las funciones de las autoridades, además de cuales consecuencias tiene la persona por la omisión en que incurrió la autoridad, esto con el fin de acreditar la necesidad del amparo constitucional a través de la tutela. Finalmente se debe sustentar las razones por las cuales, el mecanismo de la nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo para evitar un perjuicio irremediable en el administrado, toda vez que como se dijo anteriormente por cuestiones de dinero le saldría más beneficioso a la persona pagar la multa que asumir los costos del procedimiento y por otra parte, el tiempo que puede demorar este tipo de trámites es muy largo por lo que la persona en caso de que opte por este mecanismo no podrá realizar ningún trámite de tránsito toda vez que las multas se lo impiden, ésta sería una de los argumentos más sólidos acerca de la procedibilidad de la tutela para estos temas.

Conclusiones

El debido proceso administrativo es una garantía fundamental de la que gozan todas las personas la cual tiene por objeto limitar el poder del Estado y evitar que con sus actuaciones se cometan abusos o se impongan cargas que el ciudadano no está obligado a soportar. Éste a su vez está ligado al principio de legalidad, ya que ambos en conexidad establecen expresamente la forma en que se deben llevar a cabo dichas actuaciones y de la cual no se puede desviar el Estado por lo que se estaría vulnerando dicha garantía. Cualquier omisión por parte de una autoridad a sus obligaciones dentro de un procedimiento establecido en una norma, conlleva a una violación al debido proceso.

La notificación de multas de tránsito evidenciadas a través de medios técnicos o tecnológicos, no escapa de dicha garantía fundamental, ya que por ser una actuación del Estado y que está regulada en la Ley, tiene que ceñirse a lo que ésta exprese. Dicha notificación tiene unos requisitos específicos que van en busca de brindar la protección de otros derechos al ciudadano tales como el derecho de contradicción y el derecho de defensa, por lo que sin el lleno de esos requisitos legales y ante la presencia de una indebida notificación ese acto administrativo que nace a la vida jurídica llamado orden de comparendo, no tendría eficacia o dicho en otras palabras, no produciría efectos jurídicos y además se estaría vulnerando gravemente el derecho al debido proceso contemplado en el artículo 29 Constitucional.

Las leyes que regulan lo pertinente a la notificación de multas de tránsito evidenciadas a través de medios técnicos o tecnológicos, es decir, la Ley 1383 de 2010 y la Ley 1843 de 2017, consagran el debido proceso para esta clase de actuaciones y específicamente regulan como debe realizarse su notificación, esto es, por medio de correo a través de una empresa de mensajería legalmente constituida dentro de los 3 días hábiles siguientes a la fecha de la infracción, o por

correo electrónico siempre y cuando el ciudadano haya aceptado este tipo de notificaciones.

Además dicha orden de comparendo será enviada a la dirección de quien registre en el sistema RUNT como propietario del vehículo, quien será solidariamente responsable con el infractor.

Por último, ante la violación al debido proceso administrativo por consecuencia de una indebida notificación de multas de tránsito evidenciadas a través de medio técnico o tecnológico se puede acudir a distintos mecanismos legales para que se garantice el derecho fundamental de las personas. Dichos mecanismos pueden ser la revocatoria directa, iniciada de oficio o a partir de una petición elevada por el ciudadano a la autoridad que emitió el acto administrativo de orden de comparendo con el fin de que se revoque; la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción que necesita de apoderado para llevarse a cabo y que como se explicó anteriormente puede ser muy demorado el plazo entre el que se inicia el proceso y se obtenga una sentencia debido al exceso de requisitos formales que ello conlleva. Por último es posible solicitar el amparo al debido proceso administrativo a través de la acción de tutela, que como se explicó a pesar de existir otros mecanismos judiciales para proteger el derecho, puede operar de manera subsidiaria si se cumplen los requisitos de inmediatez, necesidad y subsidiariedad.

Bibliografía

- Berrocal Guerrero L. E., (2009) Manual del Acto Administrativo, Bogotá, Colombia. Librería Ediciones del Profesional.
- Consejo de Estado M.P Abello Noguera, Osvaldo. Sentencia de junio 22 . Bogotá D.C. 1972.
- Consejo de Estado M.P. Rodríguez Rodríguez, Libardo. Sentencia de abril 26. Bogotá D.C. 1990.
- Consejo de Estado M.P.Ortiz de Rodríguez, Carmen Teresa. Sentencia de Septiembre 26. Bogotá D.C. 2013.
- Corte Constitucional de Colombia M.P. Cifuentes Muñoz, Eduardo,, “Sentencia T-419”. Bogota D.C. 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia C-034/14”. Recuperado en Agosto 27 de 2016 en www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-034-14.htm. 2014
- Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia T-105/10”. Recuperado en www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-105-10.htm
- Corte Constitucional M.P. Araujo Rentería, Jaime. “Sentencia C-620 de 2004”. Bogotá D.C. 2004
- Corte Constitucional M.P. Barrera Carbonell, Antonio. “Sentencia T-420 de 1998” Bogotá D.C. 1998
- Corte Constitucional M.P. Calle Correa, Maria Victoria. “Sentencia T-545 de 2009” Bogotá D.C. 2009
- Corte Constitucional M.P. Calle Correa, María Victoria. “Sentencia C-034 de 2014” Bogotá D.C. 2014
- Corte Constitucional M.P. Córdoba Triviño, Jaime. “Sentencia T-1263”. Bogotá D.C. 2001
- Corte Constitucional M.P. Hernandez Galindo, Jose Gregorio. “Sentencia C-005 de 1996” Bogota D.C. 1996.
- Corte Constitucional Morón Díaz, Fabio. “Sentencia T-552” M.P. Bogotá D.C. 1992.
- Corte Constitucional, M.P. Henao Perez, Juan Carlos. “Sentencia T-2010”, Bogota D.C. 2010.
- Corte Constitucional de Colombia. “SentenciaT-051/16”. Recuperado en Agosto 29 de 2016 en - www.corteconstitucional.gov.co/?bTA. 2016.
- HUERTA GUTIERREZ, Fausto E., El Acto Administrativo: Visión Holística, Armenia, Real Editores, 2008 .
- PENAGOS, Gustavo, El Acto Administrativo parte especial. Nuevas Tendencias T II, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 2008.

C-034/14 - Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia C-034/14”. Recuperado en Septiembre 27 de 2016 en www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-034-14.htm. 2014.

Senado de la República de Colombia. “Ley 1383”. Bogotá. 2010.

Senado de la República de Colombia. “Ley 1437”. Bogotá. 2011.

Senado de la República de Colombia. “Ley N° 1437 de 2011”. Recuperado en Agosto 22 de 2016 en www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/co/co055es.pdf 18 ene. 2011.

Senado de la República de Colombia. “Ley 769”. Bogotá. 2002.

Unam. “Carta Magna”. Recuperado en Agosto 22 de 2016 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/17.pdf>. 1215.