

Derecho en breve

ISSNe: 2745-1879 | N.º 21 | Julio de 2024 | Bogotá D.C.

**Desafíos
en la aplicación
de fotomultas:
equilibrando
responsabilidad
objetiva y sanción
individual**



GLOBAL
ROAD SAFETY
PARTNERSHIP

Dejusticia

Resumen

La siniestralidad vial constituye una preocupación global que anualmente resulta en la pérdida de aproximadamente 1.19 millones de vidas y numerosas lesiones graves. En Colombia, entre enero y noviembre de 2023, se reportaron 7,576 víctimas fatales en siniestros viales. El exceso de velocidad se destaca como uno de los principales factores de riesgo tanto en Colombia como globalmente, implicado en cerca del 40% de los accidentes mortales, según la Organización Mundial de la Salud. Este factor subraya la urgencia de políticas más estrictas y campañas efectivas de concienciación para mejorar la seguridad vial. Las fотomultas emergen como una herramienta complementaria, pero crucial, dentro del marco legal para gestionar el tráfico y mejorar la seguridad vial. Para que las fотomultas se conviertan en un verdadero instrumento de cambio en la seguridad vial y la salud pública, es esencial no solo aplicar la sanción, sino también cultivar entre los ciudadanos una conciencia sobre el uso responsable de las carreteras. Este documento busca aportar al debate sobre la efectividad de las fотomultas brindando elementos, a través de un enfoque que integre tecnología, legislación, educación y evaluación continua, que permitan avanzar tanto en el análisis legal sobre la imputación legal de la sanción, como en la correcta implementación de las sanciones. Además presenta un análisis riguroso que pueda servir de base para un debate informado y la mejora de las políticas de seguridad vial en el contexto colombiano.

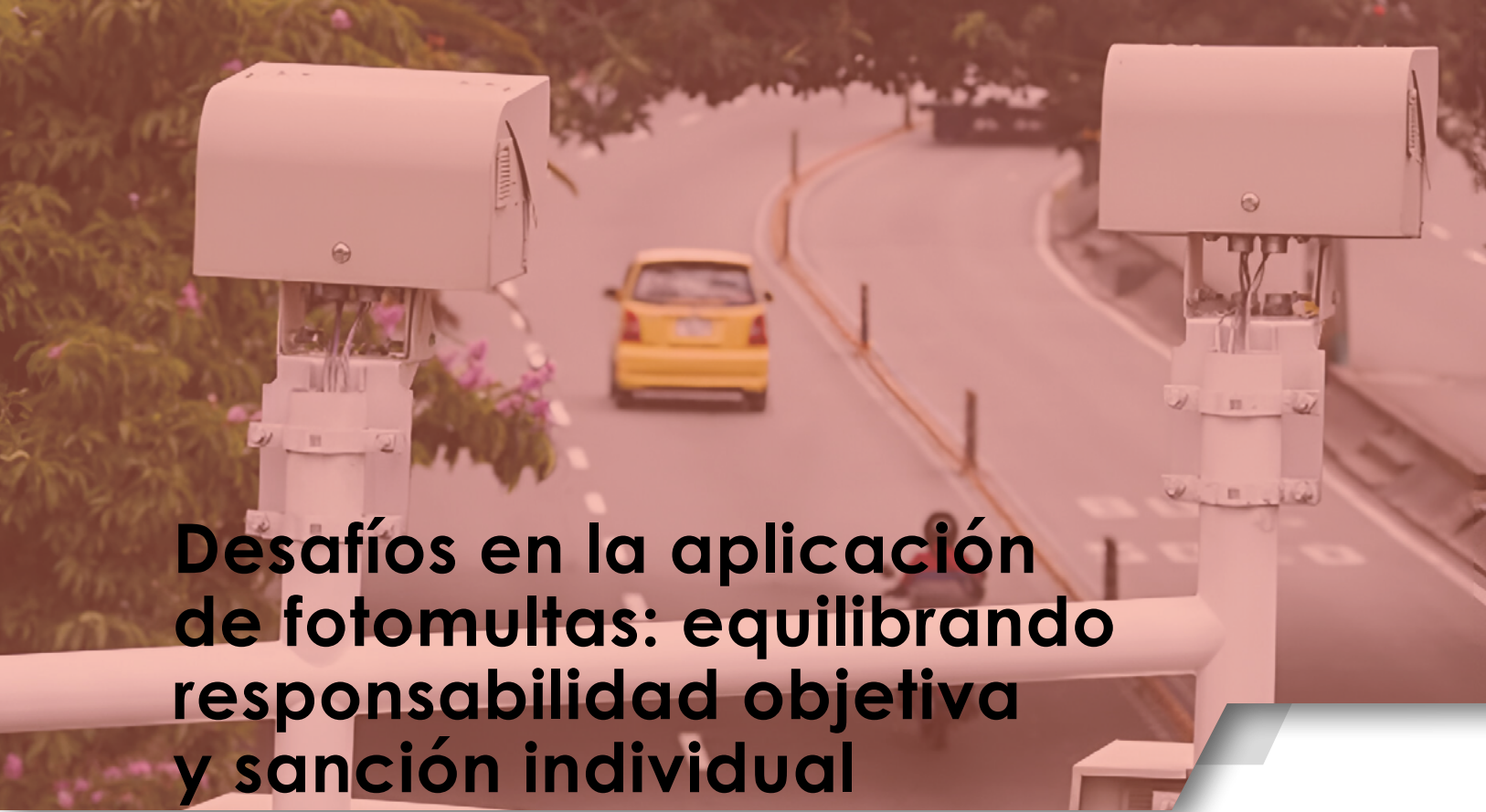
Palabras clave: Siniestralidad vial, Fотomultas, Seguridad vial, Concienciación ciudadana, Legislación y evaluación.

Abstract

Road traffic accidents constitute a global concern that annually results in the loss of approximately 1.19 million lives and numerous serious injuries. In Colombia, between January and November 2023, 7,576 fatal victims were reported in road accidents. Speeding stands out as one of the main risk factors both in Colombia and globally, implicated in about 40% of fatal accidents, according to the World Health Organization. This factor underscores the urgency of stricter policies and effective awareness campaigns to improve road safety. Speed cameras emerge as a complementary but crucial tool within the legal framework to manage traffic and improve road safety. For speed cameras to become a true instrument of change in road safety and public health, it is essential not only to enforce the sanction but also to cultivate among citizens an awareness of responsible road use. This document aims to contribute to the debate on the effectiveness of speed cameras by providing elements through an approach that integrates technology, legislation, education, and continuous evaluation, allowing progress in both the legal analysis of sanction attribution and the proper implementation of sanctions. It also presents a rigorous analysis that can serve as a basis for an informed debate and the improvement of road safety policies in the Colombian context.

Keywords: Road traffic accidents, Speed cameras, Road safety, Citizen awareness, Legislation, and evaluation.

Este documento ha sido producido con la ayuda de una subvención de The Global Road Safety Partnership, un proyecto alojado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y bajo ninguna circunstancia puede considerarse que refleja las posiciones de la IFRC ni las de Bloomberg Philanthropies.



Desafíos en la aplicación de fotomultas: equilibrando responsabilidad objetiva y sanción individual

Jorge Iván Rincón Córdoba¹

María Gabriela Vargas Parada²

Isabel Cristina Annear Camero³

Diana Guarnizo Peralta⁴

-
- 1 Abogado de la Universidad Externado de Colombia, con diploma de estudios avanzados en Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, y doctor en Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.
 - 2 Politóloga con estudios complementarios en Desarrollo y Sociología de la Universidad de los Andes. Ha trabajado como investigadora y coordinadora de proyectos en temas de salud, género y construcción de paz. Actualmente es investigadora en el área de Justicia Económica en Dejusticia.
 - 3 Abogada de la Universidad de los Andes. Actualmente cursa la maestría en Justicia y Tutela de los Derechos con énfasis en derecho procesal de la Universidad Externado de Colombia. Sus áreas de mayor interés son los estudios de género, el derecho constitucional y el derecho procesal. Actualmente es investigadora asistente en el área de Litigio de Dejusticia.
 - 4 Abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Ph. D. en Derecho y LL. M. en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Essex. Actualmente se desempeña en Dejusticia como directora del área de Justicia Económica.

Introducción

La siniestralidad vial es una preocupación global que anualmente resulta en la pérdida de aproximadamente 1,19 millones de vidas (Organización Mundial de la Salud [oms], 2023), además de numerosas lesiones graves. En Colombia, entre enero y noviembre de 2023 se reportaron 7576 víctimas fatales en siniestros viales (“Más de 7.500 víctimas por accidentes”, 2023). El exceso de velocidad destaca como uno de los principales factores de riesgo tanto en Colombia como a nivel global, pues según la oms (2023) está implicado en cerca del 40 % de los accidentes mortales. Este factor subraya la urgencia de que haya políticas más estrictas y campañas efectivas de concienciación para mejorar la seguridad vial.

Una de varias respuestas a este problema es implementar medidas que desincentiven el comportamiento riesgoso en las carreteras por medio de sanciones pecuniarias. Para ello, por fortuna, ya existen medios tecnológicos que nos permiten detectar con precisión la velocidad de los vehículos e identificarlos. En este sentido, las fotomultas emergen como una herramienta complementaria, pero crucial, dentro del marco legal para gestionar el tráfico y mejorar la seguridad vial.

Por fotomultas nos referimos a “la detección electrónica de presuntas infracciones a través de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios técnicos y/o tecnológicos” (Ministerio de Transporte, 2018). Estas son parte de un esfuerzo más amplio que hacen las políticas públicas para prevenir siniestros y salvaguardar a los usuarios de las vías. Aun así, además de lo meramente sancionatorio, las fotomultas cumplen otras funciones. En primer lugar, tienen una función preventiva, al disuadir a los conductores de cometer infracciones, sabiendo que podrían ser capturados por las cámaras y recibir una multa. En segundo lugar, cumplen una función educativa, pues promueven una mayor conciencia sobre las normativas de tráfico y la importancia de respetar las reglas de la carretera para garantizar la seguridad de todos los usuarios⁵.

5 La sanción es solo una herramienta más en manos de la administración, quien no solo cuenta con este mecanismo reactivo para prevenir la siniestralidad. Sancionar es una posibilidad dentro de un conjunto de instrumentos preventivos y pedagógicos que no buscan castigar o reprender sino disuadir, como puede ser la implementación de estrategias de cultura ciudadana.

En ese sentido, para que las fotomultas se conviertan en un verdadero instrumento de cambio en la seguridad vial y la salud pública⁶, es esencial no solo aplicar la sanción, sino también cultivar entre los ciudadanos una conciencia sobre el uso responsable de las carreteras⁷. Es decir, hay que educar sobre la relevancia de las normativas de tráfico⁸, sobre todo respecto a los límites de velocidad, y promover la idea de que las vías son espacios para el bienestar colectivo⁹. Por ello, resulta necesario que cualquier política sancionatoria esté enmarcada dentro de un esquema más amplio que busque generar mayor conciencia sobre los riesgos en las carreteras y fomentar la responsabilidad compartida entre los usuarios de las vías (Ossa Arbeláez, 2009, p. 117 y ss.).

En Colombia, la implementación de las fotomultas ha tenido varias dificultades que impiden utilizarla como una herramienta disuasoria efectiva. De un lado, hay un debate jurídico sobre cómo imponer la sanción a los autores de la infracción, particularmente a aquellos que alegan no serlo por no estar conduciendo el automóvil en ese momento. Aunque las sanciones administrativas deben respetar el derecho de defensa y el debido proceso, la ausencia

6 Sobre la relación existente entre salud pública (disminución de la siniestralidad en las vías, regulación de tráfico, y la utilización de cámaras o dispositivos electrónicos) y las sanciones de tráfico, se pueden consultar: Jones *et al.* (2008) y Wilson *et al.* (2010).

7 Cfr. Guevara & Carrillo, 2013.

8 En el Código Nacional de Tránsito, la educación resulta una de las herramientas más importantes para prevenir la siniestralidad, por eso en su artículo se dispone: “Obligatoriedad de enseñanza. Se establece como obligatoria, en la educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, la enseñanza en educación vial de manera sistemática, de conformidad con los objetivos y propósitos señalados en la presente Ley, con énfasis especial en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes al relacionarse en el espacio público, con especial atención de los Ciclistas, a fin de que se promueva el desarrollo de las competencias necesarias en la educación vial, para el uso adecuado, responsable y seguro de la bicicleta y otros medios de movilidad”.

9 El artículo 55 del Código Nacional de Tránsito establece precisamente el deber de todos los usuarios que utilizan las vías públicas de respetar las normas de tránsito: “Comportamiento del conductor, pasajero o peatón. Toda persona que tome parte en el tránsito como conductor, pasajero o peatón, debe comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a las demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como “obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito”.

de claridad en este punto ha llevado a prácticas no deseables. Por ejemplo, es frecuente encontrar oficinas de abogados que asesoran a los presuntos infractores para evitarles el pago de la multa, cobrando menos de la mitad de su valor. Para ello utilizan estrategias que, aunque legales, no siempre se corresponden con la verdad de los hechos.

De otro lado, aunque relacionado con el anterior, está el problema de la eficacia. Pese a los esfuerzos presupuestales y técnicos de algunas administraciones locales para implementar estos sistemas de detección electrónica, hasta ahora la aplicación de su cobro es relativamente baja. En Bogotá, por ejemplo, solo un 29 % de los infractores terminaron pagando sus multas entre 2020 y 2023 (Mercado, 2023).

Teniendo en cuenta este contexto, este documento busca aportar al debate sobre la efectividad de las foomultas, brindando elementos que permitan avanzar tanto en el análisis legal sobre la imputación legal de la sanción como en la correcta implementación de las sanciones. Para ello, el texto se divide en cinco secciones. Las primeras tres se centran en el aspecto jurídico, explorando cómo se lleva a cabo la imputación de la sanción y analizando la coherencia y el apego a las garantías legales, considerando siempre la idea que cada persona es responsable de sus acciones. Allí también se aborda de forma comparada cómo se ha resuelto este tema y se examinarán algunas de las propuestas para Colombia. Luego, las dos últimas partes se centran en evaluar la eficacia de las foomultas en la práctica, examinando su impacto real en la reducción de la siniestralidad vial y su capacidad para promover un comportamiento responsable entre los conductores.

Pretendemos ofrecer a los hacedores de política y los expertos en el tema un análisis riguroso que pueda servir de base para tener un debate informado y mejorar las políticas de seguridad vial colombiana. A través de este análisis no solo buscamos resaltar la importancia de las foomultas como herramienta de seguridad vial, sino también garantizar que su implementación sea justa, equitativa y efectiva, contribuyendo así al bienestar colectivo y a la reducción de la siniestralidad vial en Colombia.

Por último, cabe señalar que el documento se basa en una consultoría desarrollada por el académico Jorge Iván Rincón Córdoba, entre septiembre

y diciembre de 2023, y recoge varias de las discusiones que se tuvieron posteriormente con aliados locales que hacen parte de la iniciativa liderada por el Global Road Safety Partnership, como Red PaPaz, Despacio, Ciudad Humana y Conduce 50 Vive al 100.

1. El problemático debate legal sobre las fotomultas

En Colombia existe un fuerte debate sobre el tratamiento legal que debe darse a quienes exceden los límites de velocidad, dependiendo de si son propietarios del vehículo o no. Este ha adquirido mayor vigencia con la proliferación de mecanismos tecnológicos como los de fotodetección, que han contribuido a identificar con precisión algunos tipos de infracción, incluyendo la violación de límites de velocidad.

De forma breve, el problema es el siguiente: los mecanismos de fotodetección pueden detectar el vehículo en el que se comete la infracción por exceso de velocidad, pero no necesariamente a quién lo conduce. Para las autoridades resulta sencillo emitir una orden de comparendo a los propietarios, pues con la identificación de la placa se puede acceder fácilmente a la información de los dueños del vehículo. Sin embargo, ¿qué pasa si quien conducía no era el propietario del vehículo?, ¿los propietarios también deben ser multados por aquellos casos en los que no iban tras el volante? Este problema se ha intentado resolver tanto usando los principios de derecho sancionatorio como acudiendo a principios constitucionales, sin embargo, no ha sido tarea fácil.

Desde el derecho administrativo sancionatorio se ha intentado dar respuesta a estos interrogantes. Pero para dilucidar cómo se ha resuelto el problema en Colombia debemos partir por entender cómo se entiende la culpabilidad en los procesos sancionatorios de tránsito, y cómo esta se relaciona con la imposición de la sanción específicamente a quien cometió el acto sancionable. En el derecho administrativo, particularmente frente a las fotomultas, se ha entendido que no basta con que una infracción se cometa para declarar a alguien culpable. Se deben tener en cuenta dos factores: la intención y el grado de cuidado que se tuvo al momento de cometer la infracción (García de Enterría & Fernández, 2017, p. 189; Nieto García, 2005, p. 323 y ss.).

Ahora bien, el régimen sancionatorio establecido en la Ley 769 de 2002 no aborda directamente el principio de culpabilidad como sí lo hacen otros sectores administrativos; en lugar de eso, se enfoca en enumerar las infracciones y las penas correspondientes. Por ejemplo, el artículo 122 detalla las sanciones que pueden aplicarse, dando especial importancia a las multas¹⁰. Además, establece que es el operador jurídico quien, aplicando el principio de proporcionalidad, decide qué sanciones imponer, considerando la gravedad del comportamiento y el peligro generado a los conductores y peatones (Ley 769 de 2002, art. 130). Este sistema destaca muchas acciones detectadas por cámaras o dispositivos electrónicos, como estacionar en lugares prohibidos, exceder los límites de velocidad o ignorar las señales de tránsito (Ley 769 de 2002, art. 131).

En cuanto a la atribución de responsabilidad, no siempre es necesario demostrar un comportamiento doloso o gravemente culposo. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el principio de culpabilidad implica evaluar si la persona podía actuar de otra manera o si tenía un deber derivado de su actividad (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 22 de octubre de 2012). De todas formas, esto no significa eliminar el elemento subjetivo, ya que siempre se debe determinar la capacidad de respuesta, la intención o el grado de culpa, además de verificar que no haya circunstancias que excluyan la responsabilidad (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 22 de octubre de 2012).

Este análisis del derecho sancionatorio se debe complementar, por otro lado, con una serie de principios constitucionales e interpretaciones derivadas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Esta establece que en el caso de las sanciones administrativas la culpabilidad es la regla general, aunque permite restringidas excepciones, como es el caso de la “responsabilidad objetiva”. Esta noción se consolidó en 2003 por medio de la Sentencia C-530, cuando la Corte Constitucional estableció que la conducción de vehículos implica

10 Además de la multa, se enlistan como sanciones por infracciones de tránsito: la retención preventiva de la licencia de conducción, la suspensión de la licencia de conducción, la suspensión o cancelación del permiso o registro, la inmovilización del vehículo, la retención preventiva del vehículo y la cancelación efectiva de la licencia de conducción.

un riesgo inherente y que, por tanto, el legislador tiene un amplio margen para regular esta actividad. No obstante, para prescindir de un examen del elemento subjetivo —es decir, de la culpabilidad— es necesario un juicio de constitucionalidad estricto en el que se constate la existencia de los siguientes presupuestos en la sanción a imponer: “1. Que no se prive de derechos al destinatario o a terceros; 2. Que sean sanciones de tipo monetario y, 3. Que las sanciones no sean graves, en términos generales o relativos” (Corte Constitucional de Colombia, C-038 de 2020).

Independientemente de los escenarios sobre la culpabilidad en el proceso sancionatorio de tránsito, lo cierto es que, sin importar el grado de intensidad en su estudio, esta exigencia debe estar ligada a la persona en específico que cometió una conducta sancionable. Así, es respecto a la persona que cometió la conducta reprochable que se debe evaluar su actuación dolosa o su falta de diligencia. Es un principio bien establecido que nadie debe ser sancionado por acciones que no haya realizado directamente (Laguna de Paz, 2020); no se puede castigar a alguien por algo que no hizo. Por lo tanto, atribuir responsabilidad implica verificar si la persona sancionada participó de alguna manera en la conducta que la ley considera incorrecta.

Así, para el objeto de este estudio es imprescindible entender qué implica la participación en la conducta reprochable. Este interrogante es el punto central de lo que la Corte Constitucional ha interpretado para la efectividad de las fotomultas. La discusión inició cuando dicha corte, por medio de la Sentencia C-038 de 2020, evaluó una disposición que imponía la responsabilidad solidaria del propietario del vehículo por las infracciones cometidas por el conductor que fueran captadas con sistemas de fotodetección. En este caso, la multa por la conducta sancionada sería exigible al propietario del vehículo, así como a quien estaba tras el volante al momento que se cometió de la infracción.

La Corte declaró inconstitucional esa disposición, argumentando que la multa era desproporcionada y violaba el derecho a la defensa, ya que la sanción terminaba afectando a alguien diferente al responsable directo de la infracción. Sin embargo, no rechazó la posibilidad de responsabilidad solidaria en todos los casos, sino que estableció condiciones estrictas para su aplicación. Para la Corte, la solidaridad es inconstitucional cuando:

(i) desconoce el derecho a la defensa, (ii) no exige imputabilidad personal de la falta para que la sanción recaiga sobre quien cometió o participó personalmente en la infracción, es decir, permite la responsabilidad sancionatoria por el hecho ajeno y (iii) prevé una responsabilidad sin culpa u objetiva (Corte Constitucional de Colombia, C-038 de 2020).

Por ende, lo que la Corte Constitucional exige de forma más rigurosa es: (i) que la norma delimite la infracción o el comportamiento que se exige del propietario del vehículo, diferenciándolo de aquel que se imputa por su conducción; (ii) establecer el grado de culpabilidad exigible; (iii) aclarar hasta dónde se extiende la solidaridad, distinguiendo entre los elementos patrimoniales y no patrimoniales de las sanciones; y (iv) que se haga un detalle de cada uno de los elementos del ilícito administrativo, así como tener las garantías de defensa que permiten individualizar las conductas y hacer las correspondientes imputaciones a cualquiera de los posibles infractores. Así, la conclusión frente a la responsabilidad sancionatoria que se deriva de esta sentencia sería que solo quien comete la acción reprochable —por ejemplo, el exceder el límite de velocidad— es quien debería ser perseguido en el campo sancionatorio.

Sin embargo, este entendimiento se amplió con aquellas situaciones donde la ley impone deberes específicos a los propietarios de vehículos para garantizar la seguridad en el tránsito. Si un propietario incumple estas obligaciones, como asegurarse de que su vehículo se use de manera segura y que cumpla con las normas de tránsito, puede enfrentar multas u otras consecuencias jurídicas. Esto está regulado en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 (soat), donde se establecen medidas antievasión que obligan al propietario del vehículo a velar por el cumplimiento de las condiciones establecidas al circular.

Posteriormente, en la Sentencia C-321 de 2022, la Corte Constitucional reconoció que esta aproximación cumple con los principios constitucionales, siempre que el proceso administrativo sancionatorio le permita a las personas ejercer su derecho a defenderse adecuadamente. Así se propone un equilibrio entre mantener el orden y la seguridad en las carreteras, por un lado, y respetar los derechos individuales de los ciudadanos, por otro. Aunque la sentencia no lo especifica claramente, esta reconoce que si un

conductor incumple la obligación de asegurarse de que su vehículo respete los límites de velocidad, entre otras obligaciones, se presume que actuó con negligencia. En este caso no es la autoridad quien debe demostrar la falta de diligencia o imprudencia del propietario del vehículo, sino que, una vez demostrado el hecho objetivo de la infracción, la carga de la prueba recae en el conductor, quien debe demostrar que actuó con cuidado y que hubo circunstancias externas, como robo o hurto, que lo eximen de responsabilidad (Duque Ramírez, 2021).

Este principio, respaldado por el derecho constitucional y administrativo, surge del concepto de culpabilidad y de la necesidad de atribuir con precisión el deber omitido o desconocido, al igual que de evaluar el nivel de diligencia o prudencia exigido por la ley. Si alguien tiene la obligación de cuidar la conducta de otra persona en ciertas circunstancias peligrosas, puede ser responsable por no ejercer ese cuidado, incluso si no comete directamente la infracción. Por ende, el involucramiento en la conducta infractora no solo se desprende de ir tras el volante, sino también —aunque únicamente en los supuestos de la Ley 2161 de 2021— del deber de cuidado sobre el vehículo.

En resumen, ya existe una normativa de rango legal interpretada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre cómo responsabilizar a los propietarios de vehículos en los casos donde el conductor infractor no puede ser identificado. Sin embargo, a futuro sería relevante considerar modificarla para que haya una imputación de responsabilidad al propietario más precisa, en línea con el objetivo de la Ley 2161 de 2021, sobre todo para que las autoridades de tránsito encuentren mayor seguridad jurídica a la hora de emitir los correspondientes comparendos. No obstante, bajo el panorama actual, el ordenamiento jurídico colombiano ha resuelto el interrogante sobre el nivel de responsabilidad que tienen los propietarios y los infractores en las vías, a nuestro juicio, de manera clara.

2. Experiencias internacionales en el régimen de fotomultas

Del estado de cosas actual en Colombia, en el que existe un deber de obrar con diligencia sobre el cuidado de los vehículos, surge una problemática

adicional. Es posible que al propietario de un vehículo le sea enviada una orden de comparendo, pero, incluso aunque haya obrado con diligencia, el vehículo haya sido operado por un tercero por razones fortuitas y se conozca quién es el verdadero infractor. Para dicha situación, en países como España, Gran Bretaña y Alemania se ha establecido que los dueños de los automóviles tienen el deber de colaborar con las autoridades para determinar quién estaba conduciendo en el momento de la infracción.

En España, la ley de tráfico exige que los dueños de los vehículos proporcionen información sobre quién estaba conduciendo si se comete una infracción (Real Decreto Legislativo 6/2015, art. 11.1). Allí, el Tribunal Constitucional ha aclarado que ser propietario de un vehículo no hace a dicha persona automáticamente responsable si alguien más comete una infracción al volante; esa responsabilidad debe ser probada en un proceso legal. De todas formas, sí es claro que los propietarios deben colaborar con las autoridades proporcionando información que permita identificar al conductor (Tribunal Constitucional, Sentencia 21/2015, Sentencia 117/2016).

Si se cumple con el deber de identificar al conductor de manera fiable, entonces, en principio, no se debería castigar al propietario por infracciones como exceder los límites de velocidad. El propietario solo sería castigado si incumple la obligación de identificar al verdadero conductor. La jurisprudencia es consistente: si el proceso sancionador se inicia, el conductor niega estar conduciendo y no se puede probar lo contrario, la administración puede proceder contra el propietario, siempre permitiendo su defensa (Tribunal Constitucional, Sentencia 29/2014). Además, el Tribunal Constitucional español respalda la forma como se configura la infracción por parte del propietario: la omisión de su deber de supervisión y el riesgo potencial que representa para otros la conducción de un automóvil. Es decir que si el propietario no tiene control sobre su vehículo, esa falta de supervisión denota en sí misma culpa (Tribunal Constitucional, Sentencia 111/2004, Sentencia 54/2008).

En Inglaterra¹¹ las reglas son similares. Allí se le pide al propietario que demuestre quién estaba conduciendo el vehículo cuando se cometió la

11 Sobre el alcance de la potestad sancionadora en el Reino Unido, se puede leer: Sánchez Sáez, 2008.

infracción (Road Traffic Regulations Act 1984, art. 112; Road Traffic Act 1988, art. 172). Así, al principio se asume que el propietario es responsable de los actos o las omisiones relacionados con su vehículo, y es su tarea demostrar que otra persona estaba conduciendo sin su permiso. Esto se basa en la idea que el dueño del vehículo tiene la responsabilidad de cuidarlo.

Tal enfoque se ajusta con lo que se conoce en el derecho continental como una “norma en blanco”, donde la infracción se refiere a cualquier violación de las normas de tránsito o a permitir que el vehículo se utilice para cometer una infracción (Road Traffic Offenders Act 1988, art. 64.5). Por ejemplo, si la infracción es exceder los límites de velocidad, la ley establece que el propietario puede argumentar que no estaba conduciendo en ese momento, en cuyo caso debe proporcionar información a las autoridades de tráfico para identificar al conductor. Esta responsabilidad tiene una excepción: si se demuestra que el propietario no tenía forma razonable de saber quién estaba conduciendo, entonces no se le puede culpar (Road Traffic Regulations Act 1984, art. 112.4)¹². Sin embargo, si esto no se puede demostrar, se le considera responsable, y puede ser difícil de probar desde el punto de vista administrativo¹³. Cabe señalar que si bien la ley británica requiere que la información se entregue mediante un formulario escrito, la jurisprudencia ha aceptado otras formas de prueba, como confesiones verbales, siempre y cuando se puedan verificar de alguna manera (Idris Richard Francis vs. D.P.P., 2004). Así, en última instancia, se le da cierto margen de apreciación a la autoridad encargada de tomar la decisión.

Por último, en Alemania se estableció que si no se puede identificar al conductor de un vehículo, el propietario es responsable de pagar la multa. Esto sucede cuando ha pasado demasiado tiempo desde que ocurrió la infracción o cuando identificar al conductor requeriría un esfuerzo excesivo por parte de las autoridades (Benverkehrs-gesetz [Ley de Tráfico en Calles/Carreteras], parág. 25a)¹⁴. Allí, la discusión principal está en determinar si revisar las foto-

12 Ver también: Andrew Duff v. The Director of Public Prosecutions, 2009.

13 Cfr. The Queen (On the Application of Michael John Hatton) v. Chief Constable of Devon and Cornwall Constabulary, 2008.

14 Sobre el procedimiento sancionatorio en materia de tráfico vial en el derecho alemán, puede consultarse: Weinhold, 2018.

grafías o videos de las cámaras utilizadas por las autoridades viola derechos fundamentales, como el derecho a la privacidad¹⁵.

En conclusión, aunque los sistemas legales varían, todos tienden a responsabilizar al propietario si no se identifica al conductor, con diferencias en la forma como se gestiona esta responsabilidad. En España se inicia un procedimiento si el propietario no proporciona la información suficiente, en el Reino Unido se presume que el propietario es el infractor y en Alemania el propietario paga la multa en caso de que se desconozca quién iba al volante.

3. Colombia: aplicación práctica del régimen de fotomultas

En Colombia, cuando se trata de sancionar infracciones de tránsito, la responsabilidad es personal, lo que significa que se busca castigar al individuo en específico que cometió la infracción. La Ley 2161 de 2021 no se aparta mucho de este principio, y es aquí donde surge una pregunta: ¿el uso de cámaras y tecnología para detectar infracciones de tránsito cambia de alguna manera la forma como las autoridades gestionan estas situaciones, y afecta las oportunidades de defensa de los posibles infractores?

Es importante no confundir el acto de cometer una infracción con los medios utilizados para detectar y verificar dicho acto. La normativa colombiana ha habilitado expresamente el uso de equipos técnicos y tecnológicos que al capturar la imagen de un vehículo cometiendo una infracción, así como la hora y el lugar específicos, aportan evidencia concluyente de la contravención. La Ley 1843 de 2017 detalla la regulación de estos sistemas, legitimando su uso

15 Al respecto, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha resaltado que si bien la recopilación de datos personales mediante dispositivos de medición de velocidad puede implicar un riesgo contra el derecho a la autodeterminación informativa, se debe ponderar esta vulneración con el derecho a la vida y a la integridad física de los usuarios de las carreteras, por lo cual se considera fundamental investigar y sancionar las violaciones graves a los límites de velocidad que ponen en peligro la vida de los ciudadanos (BVerfG, 2 BvR 2072/10, 2011). Consideraciones semejantes se encuentran en: BVerfG, 2 BvR 1090/21, 2023.

para registrar violaciones de tránsito, además de estipular que las cámaras y otros medios tecnológicos son sistemas válidos a la hora de identificar infractores.

Estas herramientas tecnológicas se convierten, entonces, en una fuente legítima de recopilación de información sobre posibles infracciones. Sin embargo, su validez puede ser desafiada si estas no cumplen con los estándares y parámetros técnicos establecidos por el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Dichas autoridades otorgan la autorización necesaria para que los dispositivos sean implementados y utilizados con una vigencia de cinco años, y pueden ser tanto estáticos como móviles para cubrir las necesidades específicas de control de tráfico. Así las cosas, para asegurar la fiabilidad de la información recogida, es necesario adherirse estrictamente a los criterios técnicos prescritos. Estos dispositivos no requieren la presencia de un operador de tránsito para detectar infracciones y la entrega del comparendo puede no ser inmediata. Además, estas tecnologías no están restringidas a una ubicación fija; su flexibilidad permite el monitoreo en diversos entornos urbanos.

Respecto al proceso administrativo, es fundamental distinguir entre la evidencia obtenida y la decisión final que se toma con base en esta. Los datos capturados por dispositivos tecnológicos constituyen una prueba primordial que utiliza la administración para iniciar el proceso sancionador y, si es necesario, asignar la responsabilidad. La jurisprudencia española ha abordado situaciones similares, frente a lo cual estableció que la información recolectada por estos medios goza de una presunción de veracidad que no puede ser refutada por meras especulaciones del acusado, sino que requiere pruebas contundentes de funcionamiento incorrecto o manipulación del equipo.

La presunción de veracidad se basa en la suposición de que la manufactura, la instalación y el mantenimiento de los dispositivos respetan los controles técnicos y cumplen con la normativa vigente. Este principio no viola la presunción de inocencia, ya que la administración es quien debe probar la infracción, y cualquier dato recolectado está sujeto a revisión crítica durante el procedimiento administrativo, lo que le permite al acusado ejercer su derecho a la defensa.

El debido proceso, como garantía constitucional, debe respetar el marco que el legislador establezca en cada procedimiento administrativo específico. Incluso si algunas protecciones se pueden flexibilizar en el contexto de las infracciones de tránsito, el núcleo esencial del debido proceso se mantiene, garantizando que los individuos pueden cuestionar la acusación y las pruebas en su contra. La Ley 1843 de 2017 señala el procedimiento que debe seguirse cuando una infracción es detectada tecnológicamente, incluyendo la verificación y notificación de la infracción al dueño del vehículo. Además, establece la obligación del propietario de comparecer ante las autoridades en un plazo definido para iniciar el proceso administrativo pertinente¹⁶. Cuando el dueño del vehículo impugna la acusación, se convoca una audiencia pública para examinar las pruebas y decidir si se exonera o impone una sanción. Aquí es donde la autoridad debe garantizar que la responsabilidad asignada refleje el carácter personal de la sanción, asegurándose de que la carga no recaiga automáticamente sobre el propietario si no se puede identificar al conductor en el momento de la infracción.

Finalmente, es crucial que las sanciones puedan imponerse efectivamente. Una multa que no se cobra materialmente no sirve como disuasión, minando así la credibilidad del sistema y produciendo la sensación de que se puede escapar a las consecuencias de las infracciones de tránsito. La eficacia de las sanciones radica en su capacidad para ser impuestas de manera concreta y coherente con los principios legales establecidos, tal como se expone a continuación.

4. Efectividad en el cobro de las sanciones en Colombia

En el mundo del derecho administrativo resulta fundamental no solo la creación de sanciones, sino también su efectiva implementación. Sin una

16 En efecto, el artículo 1.º de la Ley 1843 de 2017 establece: “La presente ley tiene por objeto regular la instalación, adecuada señalización, puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico y se dictan otras disposiciones. Se entenderá *por sistemas automáticos y semiautomáticos y otros medios tecnológicos a todas las ayudas tecnológicas como las cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor*, de que trata el parágrafo 2º del artículo 129 de la ley 769 de 2002 Código nacional de Tránsito Terrestre” (énfasis propio).

herramienta de ejecución las sanciones administrativas se quedarían solo en papel, sin ninguna consecuencia real. Por eso se le otorga a las autoridades administrativas la capacidad de actuar de manera autónoma para aplicar y hacer cumplir sus decisiones, incluso sin el acuerdo del ciudadano afectado y, si es necesario, a través del uso de la fuerza, dentro de los límites racionales.

Las multas de tránsito, que generalmente implican el pago de una cantidad de dinero por parte del infractor, son el principal tipo de sanción en esta área. La sanción crea una deuda con el Estado que si no se paga autoriza a la administración a iniciar un proceso de ejecución, ya sea a través de la vía judicial o mediante su propia acción coactiva. Este poder de la administración se ve reforzado por la legislación colombiana, en particular por las leyes 1066 de 2006¹⁷ y 1437 de 2011¹⁸.

A pesar de reconocerse esta potestad, para que una sanción sea efectiva es crucial que se ejerza dentro de los plazos establecidos por la ley. Aunque la multa administrativa puede existir y ser válida, su eficacia depende de que se cumpla dentro de los tiempos legales. Si no se hace, se pierde la posibilidad de ejecución debido a la pérdida de la fuerza ejecutoria. En este sentido, la ley de tránsito colombiana establece un plazo de tres años desde el momento de la infracción para llevar a cabo la ejecución de la sanción. Cumplir con este plazo es esencial para iniciar el proceso de cobro coactivo, el cual, si

17 “Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario” (Ley 1006 de 2006, art. 5).

18 “Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo. Las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes” (Ley 1437 de 2011, art. 98). Sobre pérdida de fuerza ejecutoria, se puede consultar: Rodríguez Rodríguez, 2017.

se hace correctamente, interrumpe el plazo de prescripción y permite a la administración proceder con el cobro. La ley incluso insta a las autoridades a planificar anualmente, para superar cualquier obstáculo que pudiera afectar la efectividad de las sanciones.

Tomando como ejemplo la capital de Colombia, Bogotá, vemos que allí la efectividad en el cobro de multas es baja, con solo un 29 % de infractores pagando sus multas entre 2020 y 2023 (Mercado, 2023). Esto demuestra no solo problemas en la gestión, sino también una percepción pública del sistema de sanciones como ineficaz, lo que puede alentar el incumplimiento de las normas de tránsito y comprometer la seguridad vial. Para resolver estos problemas, es necesario ajustar los procesos administrativos para garantizar que los plazos de ejecución de la sanción y de prescripción del cobro se cumplan adecuadamente. Además, debe mejorarse la gestión administrativa, incluyendo la depuración de las deudas irrecuperables, la implementación de estrategias más efectivas para asegurar el pago y el establecimiento de reglas claras para el manejo de los casos.

5. ¿Cómo podemos mejorar la efectividad de las fottomultas en Colombia?

Es esencial adoptar un enfoque holístico que contemple tanto experiencias locales exitosas como necesidades nacionales para mejorar la efectividad de las fottomultas en Colombia y, con ello, garantizar una política pública efectiva que contribuya a reducir la siniestralidad vial. La implementación de tecnologías de fotodetección, como las fottomultas, requiere un marco legal robusto y coherente que asegure no solo la aplicación justa y efectiva de las sanciones, sino también su aceptación por parte de la ciudadanía.

Estudios recientes en ciudades como Bogotá y Cali han mostrado resultados prometedores en la aplicación de estas tecnologías. En Bogotá, por ejemplo, se ha observado que las cámaras de control de velocidad automático, pese a generar comportamientos compensatorios como el aumento de la velocidad en zonas sin cámaras, han logrado reducir significativamente los costos sociales y económicos asociados a los siniestros de tránsito (Valderrama *et al.*, 2023). Asimismo, en Cali la instalación de cámaras fijas resultó en una

reducción del 19,2 % en todos los siniestros y del 24,7 % en los aquellos con lesiones o fatalidades en las áreas de intervención, demostrando un efecto beneficioso tanto en las áreas directamente vigiladas como en las adyacentes (Martínez Ruíz *et al.*, 2019).

De igual manera, en Bogotá, la regulación actual sobre cámaras de fotodetección está orientada a mejorar la seguridad vial y a garantizar el cumplimiento efectivo de las normas de tránsito. Bajo la nueva normativa, materializada en la Sentencia C-321 de 2022, los propietarios de los vehículos asumen responsabilidad directa cuando no se identifica al conductor en el acto de la infracción (Sánchez, s. f.). Las cámaras están ubicadas estratégicamente en áreas de alta siniestralidad y están diseñadas para detectar diversas infracciones, como exceso de velocidad y violaciones de semáforo. Esta medida busca reducir la siniestralidad y mejorar el flujo vehicular en la capital.

Para que estas experiencias locales se traduzcan en una mejora a nivel nacional, es crucial asegurar la calibración y ubicación estratégica de las cámaras, buscando que realmente contribuyan a la prevención de siniestros. Además, es fundamental establecer un sistema transparente y accesible de notificación de infracciones que le permita a los ciudadanos entender y, de ser necesario, apelar las sanciones recibidas. Esto no solo garantiza el derecho a la defensa, sino que también fomenta una cultura de respeto y cumplimiento de las normas de tránsito. La educación y sensibilización pública son igualmente importantes, pues la implementación de campañas educativas que acompañen la instalación de cámaras puede ayudar a informar a los conductores sobre las reglas de tránsito y la importancia de respetar los límites de velocidad, promoviendo comportamientos de conducción más seguros.

Finalmente, es esencial que haya una evaluación continua del impacto de las fotomultas en la seguridad vial. A través de revisiones periódicas y ajustes basados en evidencia empírica se puede asegurar que las políticas de tránsito no solo sean efectivas, sino que también se perciban como justas y necesarias por la población. Adoptando un enfoque integral y coordinado, Colombia puede fortalecer su sistema de fotomultas y asegurar que este contribuya de manera significativa a la reducción de la siniestralidad vial en todo el país. La efectividad de las fotomultas en el país puede mejorarse sustancialmente a través de un enfoque que integre tecnología, legislación,

educación y evaluación continua. No solo se debe buscar la reducción de los accidentes de tránsito, sino también promover una cultura de respeto y responsabilidad en las vías, un asunto esencial para el desarrollo de una política de tránsito exitosa y sostenible a largo plazo.

| Bibliografía

Más de 7.500 víctimas por accidentes viales en 2023: Vallejo (2024, 26 de enero). *El Nuevo Siglo*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/entrevista/colombia-tuvo-la-mentable-registro-de-mas-de-7-mil-muertes-por-accidentes-viales-en-2023>

Duque Ramírez, J. A. (2021). *La presunción de culpa o dolo en el proceso administrativo sancionatorio ambiental en Colombia* [tesis de maestría]. Universidad del Rosario. https://doi.org/10.48713/10336_34125

García de Enterría, E. & Fernández, T. R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo* ii. Thomson Reuters.

Guevara, P. & Carrillo, E. (2013). Incorporación de tic a la educación ciudadana como estrategia para promover la cultura de la seguridad vial y prevención de accidentes en América Latina. *Ingeniería e innovación*, 1(1). <https://doi.org/10.21897/23460466.768>

Jones, A. P., Sauerzapf, V. & Haynes, R. (2008). The Effects of Mobile Speed Camera Introduction on Road Traffic Crashes and Casualties in a Rural Country of England. *Journal of Safety Research*, 39(1), 101-110. <https://doi.org/10.1016/j.jsr.2007.10.011>

Laguna de Paz, J. C. (2020). El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, 211, 37-69. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.02>

Martínez Ruíz, D. M., Fandiño Losada, A., Ponce de León, A., Arango Londoño, D., Mateus, J. C., Jaramillo Molina, C., Bonilla Escobar, F. J., Vivas, H., Vanlaar, W. & Gutiérrez Martínez, M. I. (2019). Impact evaluation of camera enforcement

for traffic violations in Cali, Colombia, 2008-2014. *Accident; analysis and prevention*, 125, 267-274. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2019.02.002>

Mercado, L. V. (2023, 21 de junio). ¿Qué explica la caída en pago de multas de tránsito pese a más infracciones en Bogotá? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/bogota-aumentan-las-infracciones-de-transito-pero-pagan-menos-779351>

Ministerio de Transporte. (2018, 26 de marzo). *abc de las 'fotomultas'*. <https://min-transporte.gov.co/publicaciones/5683/abc-de-las-fotomultas/>

Nieto García, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador* (4.a edición). Tecnos.

Organización Mundial de la Salud [oms]. (2023, 13 de diciembre). *Traumatismos causados por el tránsito*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>

Ossa Arbeláez, K. (2009). *Derecho administrativo sancionador una aproximación dogmática*. Legis.

Rodríguez Rodríguez, L. (2017). *Derecho administrativo general y colombiano*. Tomo ii. Tercis.

Sánchez, G. R. (s. f.). *¡Infórmate! 6 infracciones que captan las cámaras de fotodetección en Bogotá*. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/movilidad/camaras-de-fotodeteccion-no-es-necesario-determinar-quien-conduce#:~:text=A%20trav%C3%A9s%20de%20la%20sentencia,con%20las%20normas%20de%20tr%C3%A1nsito>

Sánchez Sáez, A. J. (2008). La potestad sancionadora en el derecho comparado: Reino Unido. *Documentación administrativa*, 282-283, 91-169. <http://hdl.handle.net/11441/61784>

Valderrama, S. L., Palacios, M. S., Botello, V. P., Pérez Barbosa, D., Arrieta, J. V., Kisser, J. & Adriazola Steil, C. (2024). On Speed Management, Public Health, and Risky Behaviors: Examining the Side Effects of Automated Speed-Enforcement

Cameras on Traffic Crashes in Bogotá, Colombia. *Transportation Research Record*, 2678(3), 590-600. <https://doi.org/10.1177/03611981231182419>

Weinhold, M. (2018) *Vergleich der Bußgeldverfahren bei der Ahndung ausländischer Fahrzeugführer in Deutschland und einem weiteren Mitgliedsstaat der Europäischen Union* [tesis de grado]. Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege.

Wilson, C., Willis, C., Hendrikz, J. K., Le Brocque, R. & Bellamy, N. (2010). Cámaras de control de velocidad para la prevención de lesiones y muertes por accidentes de tráfico. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 10, art. CD004607. <https://doi.org/10.1002/14651858.CD004607.pub3>

Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 12 de octubre de 2012 (M. P. Enrique Gil Botero).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-530 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett; 3 de julio de 2003).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-038 de 2020 (M. P. Alejandro Linares Cantillo; 6 de febrero de 2020).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-321 de 2020 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar; 14 de septiembre de 2022).

Ley 769 de 2002. *Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*. 6 de julio de 2002. D. O. 44 932 (Colombia).

Ley 1006 de 2006. *Por la cual se reglamenta la profesión de Administrador Público y se deroga la Ley 5ª de 1991*. 23 de enero de 2006. D. O. 46 160 (Colombia).

Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. 18 de enero de 2011. D. O. 47 956 (Colombia).

Ley 1843 de 2017. *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección*

de infracciones y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2017. D. O. 50 294 (Colombia).

Ley 2161 de 2021. *Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (soat), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.* 26 de noviembre de 2021. D. O. 51 870 (Colombia).

Real Decreto Legislativo 6/2015. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. 30 de octubre de 2015. BOE, 261 (España).

Tribunal Constitucional. Sentencia 111/2004 (12 de julio de 2004) (España).

Tribunal Constitucional. Sentencia 54/2008 (14 de abril de 2008) (España).

Tribunal Constitucional. Sentencia 29/2014 (24 de febrero de 2014) (España).

Tribunal Constitucional. Sentencia 21/2015 (16 de febrero de 2015) (España).

Tribunal Constitucional. Sentencia 117/2016 (20 de junio de 2016) (España).

Road Traffic Regulation Act 1984 [Ley de Regulación del Tráfico de Carreteras], c. 27 (Reino Unido).

Road Traffic Act 1988 [Ley de Tráfico de Carreteras], c. 52 (Reino Unido).

Road Traffic Offenders Act 1988 [Ley de Infractores de Tráfico], c. 53 (Reino Unido).

Idris Richard Francis v. D. P. P. [2004], EWHC 591 (Reino Unido).

The Queen (on the Application of Michael John Hatton) v. Chief Constable of Devon and Cornwall Constabulary [2008], EWHC 209 (Reino Unido).

Andrew Duff v. The Director of Public Prosecutions [2009], EWHC 675 (Reino Unido).

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom (BVerfG) [Tribunal Constitucional Federal], 2 BvR 2072/10, 20 de mayo de 2011 (Alemania).



Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57601) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Diseño: Precolombi EU, David Reyes