



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente, MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016).

Ref.: Expediente: 11001-03-24-000-2015-00567-00

AUTORIDADES NACIONALES

Actores: MAURICIO BARÓN PINILLA, JOVANNY RODRÍGUEZ GELACIO, EDWIN GELACIO RODRÍGUEZ.

Nulidad -Ley 1437 de 2011

Resuelve el Despacho, la solicitud de medida de cautelar establecida en el numeral 3° del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, presentada por los señores MAURICIO BARÓN PINILLA, JOVANNY RODRÍGUEZ GELACIO y EDWIN GELACIO RODRÍGUEZ.

I. ANTECEDENTES

El 2 de diciembre de 2015, MAURICIO BARÓN PINILLA, JOVANNY RODRÍGUEZ GELACIO y EDWIN GELACIO RODRÍGUEZ, presentaron demanda de nulidad contra las Circulares Nos. 20134200330511 de 2013 (12 de septiembre), 20144000135701 de 2014 (6 de mayo) y 20144000213141 de



2014 (17 de junio), mediante las cuales el Ministerio de Transporte imparte instrucciones a los Alcaldes, Gobernadores y Organismos de Tránsito, sobre: i) obligaciones legales en relación con el control de la revisión obligatoria para vehículos de servicio público y particular, revisión preventiva y mantenimiento preventivo de vehículos de servicio público; ii) controles al deber de portar el seguro obligatorio y realizar la revisión técnico mecánica; y, iii) comparendos por condiciones técnico mecánicas y SOAT; respectivamente.

II. LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

Los ciudadanos MAURICIO BARÓN PINILLA, JOVANNY RODRÍGUEZ GELACIO y EDWIN GELACIO RODRÍGUEZ solicitan que conforme con lo previsto en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, se suspenda provisionalmente los actos administrativos acusados.

2.1. Fundamentos de la solicitud

Los ciudadanos MAURICIO BARÓN PINILLA, JOVANNY RODRÍGUEZ GELACIO y EDWIN GELACIO RODRÍGUEZ manifiestan que los actos acusados violan el artículo 15 de la Constitución Política, pues el Ministerio de Transporte al suscribir el contrato de concesión No. 033 de 2007 con la Concesión Runt S.A., permite que este último explote con fines lucrativos y a cualquier título, la información privada de las personas que se encuentran en el registro o en la base de datos de la entidad.



Afirman que si bien es cierto que el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) permite que se empleen medios tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito y, a su vez, contratar con empresas que presten el servicio de tecnología para cumplir con ese fin; también es cierto que de conformidad con el artículo 8 de la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010, este servicio se presta a través del cruce de datos existentes en la plataforma Runt, la cual es una base de datos que sirve para tomar directrices en políticas de movilidad y consulta de información, pero nunca está garantizada la confiabilidad de la información.

Manifiestan que el manejo de la información de las personas por parte de la Concesión Runt S.A. con el fin de evidenciar la comisión de una infracción de tránsito, ocasiona un perjuicio irremediable a los administrados violando el derecho al debido proceso, pues las multas deben ser impuestas por un agente de tránsito al momento de ocurrencia de la infracción.

III.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.

En virtud de la notificación ordenada en proveído de 30 de marzo de 2016, el Ministerio de Transporte se opuso a la solicitud de la medida cautelar y manifestó:

Las Circulares demandadas deben continuar vigentes no sólo porque son legales sino porque la solicitud que hacen los demandantes no cumple los presupuestos para que sean suspendidas de manera provisional.



Desde el punto de vista formal, la solicitud de suspensión provisional carece de argumentación jurídica y análisis, pues es evidente la falta de coherencia entre el contenido de los actos acusados y su relación con el supuesto manejo del Runt.

Efectuando un esfuerzo de adecuación entre el contenido de las Circulares y lo indicado en la solicitud de suspensión provisional, podría pensarse que los demandantes consideran que la información contenida en el Runt es una información personal y que la misma no podría ser utilizada por las autoridades de tránsito.

Los demandantes omiten indicar cuál es la información que creen que es personal y cuál es la utilización que alegan (sin perder de vista que las autoridades de tránsito y el Ministerio de Transporte pueden verificar información del Runt, por ser ésta en términos generales una información pública, tal como lo establece la Ley y por estar autorizados para su consulta y manejo).

Según el escrito de solicitud de suspensión provisional, los demandantes se encuentran en desacuerdo con el tratamiento de la información contenida en el Runt, la cual es pública y respecto de los datos personales se guarda el manejo que exige la ley.

Las circulares impugnadas no contienen ninguna directriz sobre la naturaleza de los datos que contiene el Runt, ni sobre la posibilidad de que estos datos



sean dados a conocer a un tercero sin autorización para acceder a dicha información. De hecho, en las Circulares no se hace mención al tratamiento de datos personales como direcciones de correspondencia etc., sino que se refieren al contenido del Runt en lo atinente a la verificación de unos procedimientos que constituyen obligaciones para todas las personas nacionales o extranjeras y para las empresas de servicios públicos de transporte, relativas a mecanismos de garantía de seguridad vial y que, por ende, apuntan directamente a la protección y garantía de la vida de las personas.

Las Circulares demandadas se refieren al sistema Runt como el mecanismo de apoyo para que las autoridades de tránsito cumplan sus funciones de control, vigilancia y verificación del cumplimiento de requisitos técnicos de tránsito y transporte relacionados con la revisión técnico mecánica de vehículos, mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos y, aseguramiento de terceros por parte de quienes adelantan la actividad de transporte de vehículos SOAT; por tal razón, las autoridades de tránsito son las únicas entidades autorizadas para revisar y manejar dicho sistema.

Todo lo anterior lleva a concluir, que de conformidad con lo previsto en el artículo 231 del CPACA, no hay lugar a decretar la suspensión provisional de las normas acusadas, pues dicha solicitud no se encuentra debidamente sustentada y tampoco se acredita el peligro que representa el no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue en pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio.



IV. CONSIDERACIONES

4.1. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo.

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso¹.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) se instituyó un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares, aplicables en aquellos casos en que se consideren “necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia” (artículo 229).

Los artículos 229 y siguientes del CPACA presentan el régimen cautelar del procedimiento contencioso administrativo como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la Administración de Justicia, que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.²

¹ Ver ampliación de esta definición en la sentencia C- 379 de 2004, de la Corte Constitucional.

² Auto de 13 de mayo de 2015, Expediente núm. 2015-00022, C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Vale la pena resaltar que las medidas cautelares contenidas en el CPACA se clasifican en: (i) *preventivas*, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; (ii) *conservativas*, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; (iii) *anticipativas*, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y (iv) de *suspensión*, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.³

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el Juez para la adopción de la medida cautelar, merece destacarse que aquel cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma “*podrá decretar las que considere necesarias*”⁴. No obstante, a voces del artículo 229 del CPACA, la decisión del Juez debe sujetarse a lo “*regulado*” en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *íbidem*, según el cual para que la medida proceda el demandante debe presentar “*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*” (negrilla fuera de texto).

³ Artículo 230 del C.P.A.C.A.

⁴ Artículo 229 del C.P.A.C.A.



Sobre este asunto en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

*“La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris** y **periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**.⁵ (Negrillas fuera del texto).*

Asimismo, la Sección Tercera de esta Corporación mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo:

*“Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta*

⁵ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad. ⁶(Negrillas no son del texto).

⁶ Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó: "(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones:

(...)

Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad'

En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación , en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del C.P.A.C.A. da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: 'Que, adicionalmente, se cumpla con una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."



Así pues, conforme a la Jurisprudencia de esta Corporación, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

Dentro de las distintas medidas cautelares instauradas en el artículo CPACA se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del CPACA.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de “*evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho*”.⁷

⁷ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Cabe resaltar que de conformidad con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto. Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 de 2011 consiste en referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial** de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas.⁸

Acerca de la manera en la que el Juez aborda este *análisis inicial*, la citada providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez), sostuvo:

*“Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa**. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea,*

⁸ Auto de 17 de marzo de 2015, Expediente: 2014-3799, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.”
(Resaltado fuera del texto).

Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala⁹, se trata de *“mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto”*.

Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado.

A voces del artículo 231 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, *“cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*. Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado. El tenor del artículo 231 del CPACA es el siguiente:

⁹ Auto de 11 de marzo de 2014, Expediente:. 2013 00503, C.P: Dr. Guillermo Vargas Ayala.



“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (Negrillas fuera del texto).*

Del texto normativo transcrito se desprenden los siguientes requisitos para la procedencia de la medida cautelar: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del



estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

4.2. El caso concreto.

El contenido de los actos acusados es del siguiente tenor:

Circular No. 20134200330511 de 12 de septiembre de 2013

“Señores:

ALCALDES MUNICIPALES, GOBERNADORES, ORGANISMOS DE TRÁNSITO, EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO Y CENTROS DE DIAGNÓSTICO AUTOMOTOR.

ASUNTO: Obligaciones legales en relación del control de las revisión obligatoria para vehículos de servicio público y particular, revisión preventiva y mantenimiento preventivo de vehículos de servicio público.

Respetados Mandatarios y Representantes legales:

El control por parte de las autoridades de tránsito y transporte en relación con la revisión técnico mecánica y el mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos de servicio público ha sido poco efectivo. Pese a ser los llamados a exigir el cumplimiento de la variedad de disposiciones normativas vigentes, el Ministerio de Transporte ha encontrado que crece el porcentaje de vehículos que según su fecha de registro inicial deben someterse a revisión técnico mecánica obligatoria y no se están aplicando las sanciones contempladas en el Código Nacional de Tránsito.

En algunos casos más preocupantes, se observa que es fácil para la autoridad determinar que un certificado fue expedido sin haberse realizado la revisión, o que salta a la vista que a pesar de portar el certificado, el vehículo no cumple con las mínimas condiciones de seguridad y las autoridades permanecen inmóviles, sin ejercer las respectivas facultades y competencias.

Según nuestros registros, incluso en regiones apartadas donde es poco probable que un vehículo pueda realizar grandes desplazamientos para efectos de realizar las revisiones (Chocó, Amazonas, San José del Guaviare y San Andrés, por citar algunos ejemplos), se da validez a certificados expedidos en el otro extremo del país. Allí los



Centros de Diagnóstico que se han habilitado para prestar el servicio han tenido que cerrar sus puertas, a causa del escaso control por parte de las autoridades, pues se generó la costumbre del incumplimiento.

El perjuicio sucede en varios sentidos: no se cumple el deber legal de realizar la revisión obligatoria en los plazos establecidos, no se realiza el control sobre emisiones contaminantes, se pone en riesgo la vida de los ciudadanos cualquiera que sea su roll en la vía, incluyendo a los usuarios de transporte público y cada día que pasa sin la imposición de las sanciones de índole pecuniario, se dejan de percibir recursos importantes con destinación exclusiva para la inversión en planes y proyectos para la seguridad vial.

Por las razones expuestas, con el objeto de convocarlos al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la revisión técnico mecánica obligatoria de todos los vehículos que transitan por las vías públicas y sobre el mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos que prestan el servicio de transporte público de personas, por el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado y con el ánimo de establecer una herramienta de trabajo para las autoridades locales a continuación se fijan directrices en relación con la revisión técnico mecánica obligatoria y el mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos de servicio público:

A. Obligaciones por parte de las autoridades respecto de todos los vehículos:

1. Las autoridades de Transporte y Tránsito están en la obligación de dar cumplimiento al Código Nacional de Tránsito, por ello, es su deber exigir la realización de la Revisión Técnico mecánica que deben realizarse en los Centros Habilitados por el Ministerio de Transporte, como mínimo en los plazos fijados por la Ley, además en todo momento deben verificar el estado de los vehículos.
2. El control operativo del cumplimiento de las normas de transporte y tránsito no es optativo, es una obligación legal de las autoridades, que garantiza la protección del medio ambiente, de los actores en la vía, de los usuarios del servicio de transporte, y reduce el riesgo de accidentalidad.
3. La orden de comparecer (comparendo) por incumplimiento de la obligación de realizar la revisión técnico mecánica obligatoria dentro del plazo legal, puede producirse como resultado una prueba técnica o tecnológica, es decir de la consulta en el sistema RUNT. Por ello si vencido el plazo legal para la realización de la revisión obligatoria, o para la adquisición del seguro obligatorio, no se evidencia el cumplimiento de estas obligaciones en el Sistema RUNT, es posible iniciar el proceso contravencional expidiendo el comparendo por parte del organismo de tránsito en donde figura su registro y continuar con el proceso contravencional, lo anterior por cuanto la herramienta tecnológica permite verificar si se ha cumplido o no, con uno u otro deber legal.
4. Las autoridades de tránsito y transporte deben dar curso a los procesos administrativos sancionatorios de tránsito y de transporte, evitando la producción de los



fenómenos de caducidad y prescripción, cumpliendo con las etapas de los procesos respectivos.

5. Las autoridades de Transporte y Tránsito deben verificar la realización de la Revisión Técnico-mecánica y corroborar que el certificado sea expedido por un centro de Diagnóstico habilitado y acreditado para realizar la revisión.

6. La autoridad facultada para imponer sanciones en materia de tránsito, es el funcionario responsable dentro de la estructura de funcionamiento del Organismo de Tránsito competente.

7. La actividad de los Centros de Diagnóstico está limitada a las normas reglamentarias vigentes, ninguna de las cuales limita la prestación del servicio más allá de la acreditación concedida por el Organismo Nacional de Acreditación, el cual no discrimina respecto del tipo de servicio (particular, público, oficial, etc.), ni respecto de la modalidad a la que esté vinculado o radio de acción. Por ello, para efectos de la expedición de la tarjeta de operación, la autoridad no puede circunscribir u ordenar que los vehículos de servicio público de su jurisdicción, acudan a un determinado Centro de Diagnóstico. La escogencia de uno u otro corresponde a la empresa de Transporte, que también puede determinar que lo hace en más de un centro.

B. Obligaciones por parte de las autoridades respecto de los vehículos de servicio público:

1. Para los vehículos de servicio público, además de las revisiones obligatorias, las empresas deben contar con su propio programa de revisión y mantenimiento preventivo para los equipos con los cuales presta el servicio de transporte. La continuidad del programa es una de las condiciones determinantes para la verificación del mantenimiento de las condiciones que dieron origen al acto administrativo de habilitación.

2. Para el proceso sancionatorio en materia de Transporte, la autoridad de transporte local o su delegado son competentes para sancionar las conductas cometidas por las empresas y los vehículos a los cuales otorgó habilitación y tarjeta de operación. La Superintendencia de Puertos y Transporte es la autoridad con competencia para conocer del incumplimiento de las disposiciones legales incumplidas por las empresas y los vehículos de radio de acción nacional, es decir por las empresas y vehículos que el Ministerio de Transporte otorgó habilitación y tarjeta de operación a través de las Direcciones Territoriales o la Subdirección de Transporte, según el caso. En consecuencia el informe de infracciones a las normas de transporte de las infracciones de transporte (sic).

3. La revisión técnico mecánica obligatoria de los vehículos de servicio público debe realizarse directamente por la empresa de transporte vinculadora, a través del Centro de Diagnóstico Automotor Autorizado que seleccione para el efecto, con cargo al propietario del vehículo.



4. Las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros son las responsables de realizar directamente el mantenimiento preventivo de los vehículos vinculados a su parque automotor a través de un centro especializado y con cargo al propietario del vehículo.

5. Los vehículos de servicio público deben ser sometidos a mantenimiento preventivo y correctivo:

a. El mantenimiento preventivo es la serie de intervenciones y reparaciones realizadas al vehículo con la finalidad de anticipar fallas o desperfectos y no puede entenderse por mantenimiento preventivo las actividades de revisión o inspección, con una periodicidad mínima de dos (2) meses, el control debe realizarse llevando una ficha de mantenimiento.

b. El mantenimiento correctivo es aquel que se ejecuta en cualquier momento al vehículo y ante la evidencia de una falla en cualquiera de sus componentes.

6. Los establecimientos educativos, que prestan el servicio de transporte privado escolar deben dar cumplimiento a las obligaciones de realizar el mantenimiento preventivo y correctivo con los cuales transporta a los escolares.

7. Conforme a lo manifestado en la circular 200942200402791 expedida por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte en relación con las "Revisiones Preventivas", para demostrar el cumplimiento de sus programas de revisión y mantenimiento, preventivo las empresas de servicio público de transporte pueden apoyarse en los Centros de Diagnóstico Automotor, habilitados por el Ministerio de Transporte, los cuales además de efectuar las revisiones periódicas obligatorias de las condiciones técnico-mecánicas y de gases de los vehículos automotores, están en capacidad también de ofrecer este servicio de revisión del parque de vehículos que constituyen el equipo de las empresas para verificar su estado y de esta manera demostrar la efectividad de sus programas de revisión y mantenimiento preventivo.

C. Sentencia de fecha 26 de junio de 2013:

Aunque el Demandante pretendió que se declarara la nulidad de los artículos 4, 5, 6, numerales d), f), arts. 11, 12, 13, 30 tabla 2, Art. 31 y Anexo 2.1, de la resolución 3500 de 2005, expedida por el Ministerio de Transporte y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y sus modificatorios. Mediante Sentencia de fecha 26 de junio de 2013, del honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala, radicación 11001 0324 000 2008 0033500, específicamente sobre la prestación del servicio de revisión técnico mecánica, se declaró la nulidad de los artículos 4, 11 y 12 y parcialmente del artículo 30.

El impacto de la citada sentencia se resume así:

1. Los Centros de Diagnóstico automotor pueden ejercer otras actividades comerciales. Sin embargo, siendo órganos de Inspección, dichas actividades no pueden reñir con la independencia e imparcialidad de la revisión.

2. Se mantiene la obligación del cumplimiento de las Condiciones fijadas por los Ministerios de Transporte y Ambiente, para efectos de obtener la habilitación como Centro de Diagnóstico Automotor, no es posible que la Revisión Tecnicomecánica se realice en talleres de mecánica, sin habilitación por parte del Ministerio de Transporte.
3. Los Centros de Diagnóstico deben mantener la Acreditación del Organismo Nacional de Acreditación.
4. La Superintendencia de Puertos y Transporte es la encargada de ejercer la Vigilancia y control a los Centros de Diagnóstico, aunque las causales de cancelación y suspensión de los Centros solo pueden determinarse a través de una Ley, en cualquier tiempo se puede verificar que los Centros de Diagnóstico cumplen con las condiciones que dieron origen al otorgamiento de la habilitación.
5. La Primera Revisión tecnicomecánica para motocicletas y vehículos similares, debe realizarse una vez se cumplan dos años contados a partir de su registro inicial o matrícula y las siguientes cada año.

D. Normas relevantes

Conforme a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, *"las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"*.

Así mismo en relación con la seguridad de los usuarios de transporte público, el literal "e" del artículo 2° de la Ley 105 de 1993, establece que *"La seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte"*.

Ley 336 de 1996, señala en sus artículos 16 y 18 que *"la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte..."*, y que *el permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas"*.

Por su parte, todos los decretos reglamentarios de la prestación del servicio de transporte público, determinan como condición para obtener la respectiva habilitación para operar, que el representante legal certifique la existencia de programas de revisión y mantenimiento preventivo, que desarrollará la empresa para los equipos con los cuales prestará el servicio.

Adicionalmente, la Resolución 315 de 2013, aclarada por la Resolución 378 de 2013, tuvo como objeto *adoptar medidas para garantizar la seguridad en el transporte público terrestre automotor y se dictan otras disposiciones, cuya aplicación se extiende a todas las modalidades del transporte de pasajeros y en todos los radios de acción para la prestación del servicio. Señalando la obligación de las empresas de transporte respecto de las revisiones tecnicomecánicas obligatorias de los vehículos vinculados y el mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos.*

Artículo 28 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 8º de la Ley 1383 de 2010, establece que:

"...Para que un vehículo pueda transitar por el Territorio Nacional, debe garantizar como mínimo un perfecto funcionamiento de frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles permitidas y del sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos y cumplir con las normas de emisiones contaminantes que establezcan las autoridades ambientales. (...)"

Artículo 50 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 10 de la Ley 1383 de 2010, señala que:

"(...) Por razones de seguridad vial y de protección al ambiente, el propietario o tenedor del vehículo de placas nacionales o extranjeras, que transite por el territorio nacional, tendrá la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad."

Artículo 51 de la Ley Ibídem, modificado por el artículo 11 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 201 del Decreto 019 de 2012, por regla general establece que:

"(...) todos los vehículos automotores, deben someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.

La revisión estará destinada a verificar:

- a) El adecuado estado de la carrocería.*
- b) Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia.*
- c) El buen funcionamiento del sistema mecánico.*
- d) Funcionamiento adecuado del sistema eléctrico y del conjunto óptico.*
- e) Eficiencia del sistema de combustión interno.*
- f) Elementos de seguridad.*
- g) Buen estado del sistema de frenos constatando, especialmente, en el caso en que este opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.*
- h) Las llantas del vehículo.*
- l) Del funcionamiento de los sistemas y elementos de emergencia.*
- j) Del buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público"*

Artículo 52 de la misma Ley, modificado por el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 202 del Decreto 019 de 2012, dispone que:

"(...) Los vehículos nuevos de servicio particular diferentes de motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico - mecánica y de emisiones contaminantes a partir del sexto (6º) año contado a partir de la fecha de su matrícula. Los vehículos nuevos de servicio público, así como motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes al cumplir dos (2) años contados a partir de su fecha de matrícula.

Parágrafo. Los vehículos automotores de placas extranjeras que ingresen temporalmente y hasta por tres (3) meses al país, no requerirán la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes."

Artículo 53 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 13 de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 203 del Decreto 019 de 2012, señala que:

"(...) La revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes se realizará en centros de diagnóstico automotor, legalmente constituidos, que posean las condiciones que determinen los reglamentos emitidos por el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo de sus competencias. El Ministerio de Transporte habilitará dichos centros, según la reglamentación que para tal efecto expida.

Los resultados de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, serán consignados en un documento uniforme cuyas características determinará el Ministerio de Transporte. Para la revisión del vehículo automotor, se requerirá únicamente la presentación de la licencia de tránsito y el correspondiente seguro obligatorio.

Parágrafo. Quien no porte dicho documento incurrirá en las sanciones previstas en la ley. Para todos los efectos legales éste será considerado como documento público."

Artículo 54 de la Ley Ibídem, modificado por el artículo 14 de la Ley 1383 de 2010, determina que:

"(...) Los Centros de diagnóstico automotor llevarán un registro computarizado de los resultados de las revisiones técnico-mecánicas y de emisiones contaminantes de cada vehículo, incluso de los que no la aprueben."

El Artículo 131 de la precitada Ley, modificado por el artículo 28 de la Ley 1383 de 2010 establece:

"Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

(...)

C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera e las siguientes infracciones:

*C.35 No **realizar** la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo **no se encuentre** en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado."*

Con base en las facultades otorgadas por la Ley, los Ministerios de Transporte y de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidieron la Resolución 3500 de 2005 y las Resoluciones 2200 de 2006, 5600 de 2006, 5624 de 2006, 5975 de 2006, 015 de 2007, la Resolución 4062 de 2007, Resolución 4606 de 2007 y 5880 de 2007, que fijan las condiciones para la prestación del servicio de los CDAs y los requisitos para obtener la respectiva habilitación y han establecido medidas respecto de la Revisión de los vehículos."



Circular No. 20144000135701 de 6 de mayo de 2014

“Señores:

ALCALDES MUNICIPALES, GOBERNADORES, ORGANISMOS DE TRÁNSITO.

ASUNTO: Controles al deber de portar el seguro obligatorio y realizar la revisión técnico mecánica.

Respetados Mandatarios y Representantes legales: '

Dando cumplimiento a las funciones asumidas por esta Dirección, establecidas en el Decreto 087 de 2010, especialmente lo establecido en el artículo 14 numeral 14.3, a continuación me permito impartir unas instrucciones: *

Uno de los factores que deben controlarse para evitar la ocurrencia de accidentalidad, es el estado de los vehículos, pues si bien se requiere la concientización de los conductores para el cumplimiento de las normas de tránsito, el respeto a las señales de tránsito como por ejemplo las señales de velocidades máximas, entre otras, también es necesario garantizar que los vehículos se encuentren en perfectas condiciones técnico mecánicas para transitar, por ello se implementó la obligación de someterlos a las revisiones obligatorias, con el fin de que un tercero acreditado para ello, evalúe si el vehículo es apto para transitar, y no menos importante es la necesidad de contar de que todos los vehículos porten el seguro obligatorio (SOAT), ya que es el mecanismo establecido que garantiza la atención de las personas heridas en accidentes de tránsito.

Por tal razón, se expidió la Circular 20134200330511 del 12 de septiembre de 2013, donde se les recordó que en su calidad de autoridades de tránsito, deben velar porque los vehículos que transitan en su ciudad estén en perfectas condiciones técnico mecánicas, y ello se logró realizando controles donde se verifique no solo el cumplimiento de las obligación, legal de efectuar la revisión técnico mecánica periódicamente, sino verificando en vía las condiciones de los vehículos.

En la mencionada comunicación se les señaló que es obligación de las autoridades de tránsito, exigir que los vehículos se sometan a la Revisión Técnico Mecánica, que reporten el respectivo certificado vigente, así como también es obligación de las autoridades, la aplicación de las sanciones contempladas en el Código Nacional de Tránsito, ya que el escaso control, pone en riesgo la integridad de los ciudadanos cualquiera que sea su roll en la vía.

Luego de revisar nuevamente los datos registrados en el Registro Único Nacional de Tránsito, se concluye que la mitad de los vehículos obligados no son sometidos a la Revisión Técnico Mecánica ni cuentan con el seguro obligatorio (SOAT), por lo que de forma respetuosa insisto en conminarlos para que realicen los controles respectivos, según las competencias otorgadas por la Ley, vale resaltar que además de las revisiones internas, la Contraloría General de la República ha hecho un llamado al



Ministerio de Transporte para que promueve entre las autoridades locales el cumplimiento de los deberes de control en cada Jurisdicción.

Al respecto, insisto en dar claridad y directrices, sobre algunos aspectos:

1. Tal como se define en la codificación de las infracciones, pueden sancionarse dos conductas: no realizar la revisión en el plazo previsto y cuando a pesar de portar el certificado, el vehículo no cuenta con condiciones óptimas técnico mecánicas. Por lo tanto, la orden de comparecer (comparendo), en relación con la revisión técnico mecánico, puede expedirse:

- a. Cuando la revisión no se hizo en el plazo estipulado,
- b. Cuando no se porta el certificado y
- c. Cuando a pesar de portarlo vigente; el vehículo no se encuentra en adecuadas condiciones.

2. De otro lado, debe tenerse en cuenta que la infracción en relación con el seguro obligatorio es "no portar el seguro".

Por lo tanto, los invitamos a implementar acciones como campañas estratégicas de control e incluso de contemplar la opción de expedir la orden de comparecer (comparendo) para el caso específico de las revisiones técnico mecánicas por incumplimiento de la obligación de realizar la revisión técnico mecánica obligatoria dentro del plazo legal, ya que puede producirse como resultado de la consulta en el sistema RUNT.

Con el ánimo de que inicien las acciones claras y contundentes, adjunto al presente escrito, se les envía el reporte de la información para cada uno de los Organismos de Tránsito, en el que pueden determinarse los vehículos que no cuentan con el seguro obligatorio (SOAT) y los que pese a estar sometidos a revisión técnico mecánica, a la fecha 15 de abril de 2014 no cuentan con la revisión técnico mecánica vigente, según reporte tomado del Sistema RUNT."

Circular No. 20144000213141 de 17 de junio de 2014

"Señores:

ALCALDES MUNICIPALES, GOBERNADORES, ORGANISMOS DE TRÁNSITO.

ASUNTO: CIRCULAR. Comparendos por condiciones tecnicomecánicas y SOAT.

Respetados Mandatarios y Representantes legales:



Dando cumplimiento a las funciones asumidos por ésta Dirección, establecidas en el Decreto 087 de 2011, especialmente lo establecido en el artículo 14 numeral 14'3, o continuación me permito impartir las siguientes directrices:

Mediante Circular 20134200330511 del 12 de septiembre de 2013, se les convocó, a exigir el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, en relación con la revisión técnico mecánica obligatoria, posteriormente mediante circular 20144000135701 del 6 de mayo de 2014, se insistió en la necesidad de realizar los controles respectivos y se les envió listado de los vehículos registrados en cada Organismo de Tránsito que no reportan revisión tecnomecánica y/o SOAT vigente.

Tal como se señaló en las anteriores comunicaciones, no adquirir el seguro obligatorio, disminuye la posibilidad de atención inmediata, para personas heridas en accidentes de tránsito, aumentando las secuelas del accidente y la evasión de la revisión tecnomecánica representa un alto riesgo de accidentalidad.

Teniendo en cuenta que ésta Dirección ha recibido varias solicitudes para que se amplíe el análisis del procedimiento aplicable y hemos observado que aún no se han iniciado los procesos sancionatorios a partir de la información enviada a los Organismos de Tránsito, a continuación se realiza una exposición de los fundamentos jurídicos que soportan la expedición de comparendos, a partir de la información del Registro Nacional de Tránsito, resaltando que la detección de infracciones por medios técnicos o tecnológicos, ha disminuido el nivel de confrontación entre el agente de control y el conductor y disminuye el riesgo de corrupción del cuerpo operativo, además de maximizar la operatividad de las autoridades.

1. Quienes ostentan la calidad de autoridades de tránsito.

El artículo 3 del Código Nacional de Tránsito señala:

"Artículo 3º. Autoridades de tránsito. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrito. La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5º de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

Parágrafo 1º. Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito".

2. Procedimientos aplicables:

Mediante de los artículos 135 (modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010), 137 del Código Nacional de Tránsito Terrestre y el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011, el legislador facultó a las autoridades competentes, para efectuar la contratación del servicio de medios, técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, señalando un procedimiento particular de remisión por correo de la infracción y sus soportes, para efectos de su notificación al presunto infractor, i

Para su correspondiente análisis, los contenidos legales a se dividirán a continuación en etapas

ETAPA	CONTENIDO DEL ARTICULO
	<i>Artículo 135. Procedimiento. Ante lo comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo (...)</i>
a) Imposición del comparendo cuando la autoridad de control pueda detener la marcha del vehículo:	<i>"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.</i>
b) Procedimiento especial cuando se impone comparendo por la conducción de un vehículo de servicio público.	<i>"(...) 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 encuentre vinculado y o la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. (...)"</i>
c) Notificación del comparendo	<i>"(...) La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara o 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.</i>
d) Posibilidad de contratar medios técnicos para la detección de infracciones y procedimiento para la notificación del comparendo que se expide a partir de la prueba obtenida por medios técnicos.	<i>"(...) 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. (...).</i>
e) Formato del Comparendo	<i>"(...) El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por este. (...)"</i>
e) Entrega del comparendo para que se siga el proceso	<i>Parágrafo 1°. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.</i>

contravencional	<i>Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.</i>
f) Cobro de la multa	<i>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 cobro de las multas.</i>
g) Actuación especial Para infracciones detectadas por medios técnicos o tecnológicos.	<p>Artículo. 137. "(...) En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo: La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo (...)"</p> <p>Artículo 86. "(...) En los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito. (...).</p>

Con lo anterior queda claro que el legislador previo la detección de infracciones a las normas de tránsito a través de la forma tradicional (en la vía), generando la orden de comparecer al conductor y la otra, a través de medios técnicos o tecnológicos que permitan evidenciar la trasgresión a una norma de tránsito.

El mismo Código en los artículos 42, 51 y 52, contempla la obligación de amparar el vehículo con un seguro obligatorio SOAT y de realizar la revisión técnico mecánica, adicionalmente en virtud del artículo 8 el Ministerio de Transporte desarrolló y ha puesto en marcha el Registro Único Nacional de Tránsito, que es el único medio idóneo para la expedición del certificado de revisión técnico mecánica y la única forma de comprobación oficial de que un vehículo se encuentra amparado por un SOAT.

Por esta razón, resulta suficiente prueba la inexistencia del certificado de revisión técnico mecánica cargado en el RUNT para dar inicio a un proceso sancionatorio, a través de la expedición del comparendo y si el citado no presenta suficientes descargos, proceder a la imposición de la multa.

Así mismo, la inexistencia del SOAT cargado en el mismo registro acompañado de una prueba tecnológica que evidencia que el vehículo se desplaza por las vías públicas puede dar inicio al proceso contravencional derivado de la circulación sin SOAT.

3. Utilización de ayudas técnicas como prueba de la ocurrencia de una infracción a las normas de tránsito.

El uso de tecnología por parte las autoridades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentra el control del cumplimiento de las normas de tránsito, se encuentra entre otras normas, en el artículo 230 de la Ley 1450 de 2011, el cual establece que todas las entidades de la Administración Pública deberán adelantar las acciones señaladas en la Estrategia de Gobierno en línea, liderada por Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través del cumplimiento de los



criterios que éste establezca, el mismo artículo determina como acciones prioritarias la prestación de trámites y servicios en línea.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señaló en su artículo 3 que las actuaciones administrativas se desarrollarán entre otros, con arreglo a los principios del (sic), eficacia, economía y celeridad.

La misma norma establece que en virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales o que generen retardo, en virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos y en virtud del principio de celeridad, incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Por su parte, el artículo 4 del Decreto Ley 019 de 2012, hace referencia al uso de medios electrónicos como elemento necesario en la optimización de los trámites ante la Administración Pública y establece que *"las autoridades deben incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de que los procesos administrativos se adelanten con diligencia dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas"*

4. Jurisprudencia relacionada:

Respecto de las infracciones de tránsito detectadas por medios técnicos y/o tecnológicos, la Honorable Corte Constitucional en Sentencias C-530/2003 y C-980/10, refiriéndose precisamente al debido proceso, la Corte destacó que tales medios de prueba son eficaces, para estructurar la defensa de quienes sean inculpados erróneamente, razón por la cual debe mantenerse su uso en tales procesos y que éstas ayudas tecnológicas pretenden otorgar mayor certeza en el proceso de identificación de vehículos y conductores, lo cual resulta apropiado a fin de restringir al máximo la posibilidad de errores en la determinación de los inculpados e infractores.

5. Configuración de las infracciones por no portar SOAT y por condiciones tecnomecánicas o carencia del certificado: ⁱ

a) **Transitar sin SOAT.** La falta tipificada en el código es "no portar el seguro", en consecuencia es posible:

a. La expedición de comparendos que tengan como resultado la sanción de "amonestación", para que el infractor se vea obligado a asistir al curso y conminado a adquirir el seguro, en caso de que no asista se adelanta el proceso para sancionarlo con multa.

b. Si la autoridad de tránsito cuenta con mecanismos que permitan verificar que el vehículo está rodando y que no tiene cargado un SOAT, es procedente también la imposición del comparendo, pues dada su falta de registro en el RUNT, se debe entender que transita sin portarlo.

b) **Por revisión tecnicomecánica:** Tal como se define en la codificación de las infracciones, pueden sancionarse dos conductas: a) no realizar la revisión en el plazo previsto y b) cuando a pesar de portar el certificado, el vehículo no cuenta con las condiciones técnicas aptas para su movilización, en consecuencia, la orden de comparecer (comparendo), en relación con la revisión tecnicomecánica, puede expedirse:

- a. Cuando la revisión no se hizo en el plazo estipulado,
- b. Cuando no se porta el certificado y
- c. Cuando a pesar de portarlo vigente, el vehículo no se encuentra en adecuadas condiciones.

Por lo anterior, es jurídicamente posible expedir la orden de comparecer (comparendo), por incumplimiento de la obligación de realizar la revisión tecnicomecánica obligatoria dentro del plazo legal, a partir de la prueba de la inexistencia de un certificado cargado el sistema RUNT.

7. Imposición de comparendo sin aplicación de la inmovilización:

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-018 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Señaló que *"imponer a un conductor la sanción administrativa complementaria de inmovilización del vehículo no implica sancionarlo dos veces por el mismo hecho", pues a su parecer, la inmovilización es "una medida administrativa de carácter sancionatorio; complementaria a la multa, que se impone en los eventos que la autoridad no puede permitir que el vehículo sancionado continúe circulando. (...). Por ejemplo, cuando un conductor, realiza un giro prohibido, responde únicamente con el pago de una multa. Pero cuando la infracción consiste en no cumplir con alguno de los requisitos legales existentes para que el vehículo pueda circular o para que el conductor pueda manejar, la multa es una medida que ofrece una sanción insuficiente. Si la autoridad competente no inmoviliza el vehículo luego de imponer la multa y le permite al conductor continuar su camino, estaría autorizándolo a seguir cometiendo el comportamiento por el cual lo sancionó."*

Ahora bien, cuando la infracción es detectada por medios técnicos o tecnológicos es imposible materialmente imponer la sanción de inmovilización del vehículo, la cual conforme a los postulados del CNT y de la sentencia anteriormente citada es: *"una medida administrativa de carácter sancionatorio, complementaria a la multa",* recordemos que la inmovilización no es una sanción que se imponga como principal o única sino que es accesoria a la sanción de multa.

Por lo expuesto, podemos colegir que dado su carácter de accesoria o complementaria, la inmovilización le sirve a la autoridad de control como medida adicional, extra o agregada a la infracción principal, sin embargo, su falta de aplicación no afecta la imposición de la sanción principal, es decir la multa por cuanto es imposible materialmente que se realice la retención del vehículo.



CONCLUSIONES

1. El uso de ayudas técnicas, para la captura de pruebas, tiene amplio sustento legal, no solo en el Código Nacional de Tránsito, sino en las normas que rigen en general la actuación administrativa, así como en pronunciamientos jurisprudenciales.
2. La utilización de medios técnicos y tecnológicos para la detección y/o captura de pruebas para determinar las infracciones de tránsito, entre las que se encuentra la utilización de la información cargada en el Registro Único Nacional de Tránsito, es un medio idóneo para el ejercicio del control por parte de las autoridades de Tránsito y la consecuente imposición de sanciones.
3. En la detección por medios técnicos o tecnológicos siempre existe una prueba documentada, que debe ser conocida y evaluada por la autoridad competente y que además el implicado puede controvertir plenamente, con ello se garantiza el cumplimiento del debido proceso y el ejercicio de la defensa.
4. En estos casos, la valoración de las pruebas aportadas por la autoridad de control y de las aportadas por el implicado, no requieren que un agente de tránsito perciba la infracción en la vía, pues resulta clara la inexistencia de un certificado de revisión y de un SOAT en el Registro Único Nacional de Tránsito.
5. En materia sancionatoria de tipo administrativo o policivo, todos los medios de prueba son válidos y ya existe una disposición de rango legal, que obliga el aporte de "pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción".
6. La inmovilización es una sanción accesoria o complementaria, por lo tanto, cuando es imposible realizarla, la sanción principal no pierde validez.

Por todo lo anterior, les reitero que es deber de las autoridades adelantar todos los esfuerzos administrativos para ejercer el control y dar cumplimiento a las disposiciones legales antes señaladas a través de la generación de comparendos, con fundamento en la inexistencia de un certificado de revisión tecnicomecánica e iniciar controles específicos para detectar si los vehículos que no tienen cargados un SOAT en el Registro Único Nacional de Tránsito están circulando (Información que fue enviada por ésta dirección a cada Organismo de Tránsito)."

Lo primero que se destaca, es que los actos demandados corresponden a Circulares cuyo enjuiciamiento es procedente, según lo determinó la Sala en providencia de 13 de noviembre de 2014 (Expediente núm. 2012-00533-01, M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala), al determinar que:

“(...) entiende la Sala que toda clase de circulares, con independencia de su objeto, por ser expresión del ejercicio de la función administrativa a cargo de las autoridades que la expiden, se encuentra sujeta al control de los jueces de la Administración.

*En criterio de la Sala, esta postura responde a los requerimientos que el principio de Estado de Derecho eleva a la Jurisdicción Contenciosa en la realidad administrativa actual y consulta mejor que la línea jurisprudencial anterior los propósitos de la reforma legal de 2011, en tanto viabiliza un verdadero ensanchamiento del ámbito del control judicial de las actuaciones de la Administración, ya no **controlables** solo en tanto que actos administrativos, sino **en cuanto manifestaciones de la función administrativa**. El hecho de carecer las circulares de efectos jurídicos directos por no crear, modificar ni extinguir situaciones jurídicas determinadas en nada impide su control judicial, no solo por ser éste un dato indiferente a la luz de los principios de supremacía constitucional (artículo 4 de la Constitución) y de legalidad (artículos 6º, 121, 122 y 123 *Ibíd*em) que rigen por igual las distintas expresiones de la función administrativa y que a voces del artículo 103 del C.P.A.C.A. sirven de motores que impulsan la actividad del contencioso (junto con la protección de los derechos), sino también –y especialmente- a la luz de las nuevas circunstancias en las que opera la Administración en la actualidad.” (Las negrillas son del texto).*

En esta sentencia, la Sala rectificó la jurisprudencia en torno al control judicial de las Circulares, en tanto corresponden a “*manifestaciones de la función administrativa*” que no pueden encuadrarse dentro de los denominados actos de poder, comando y control (*command and control*) o Derecho Duro (*hard*



law), pero que obligan a tomar en consideración el contexto en el que en la actualidad opera la Administración¹⁰, a fin de preservar el orden jurídico.

Ahora bien, en el caso *sub lite* se observa que, a través de los actos acusados, la Directora de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, en cumplimiento del deber previsto en el numeral 14.3 del Decreto 087 de 2011 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias*”, impartió unas directrices o instrucciones dirigidas a los alcaldes, gobernadores y organismos de tránsito, relacionadas con las obligaciones legales del control de la revisión obligatoria para vehículos de servicio público y particular, revisión preventiva y mantenimiento preventivo de vehículos; así como los controles al deber de portar el seguro obligatorio y realizar la revisión técnico mecánica y los comparendos por condiciones técnico mecánicas y SOAT.

¹⁰ Sobre este aspecto, puntualizó la Sala: “Siendo esto así, es claro que el sometimiento de cualquier manifestación de la Administración Pública al control del contencioso no puede depender únicamente de que se afecten situaciones jurídicas particulares. En tanto que garante de la constitucionalidad y legalidad de las decisiones y actuaciones de las autoridades administrativas su control deberá extenderse también a aquellas manifestaciones de la función administrativa que pese a proyectar sus efectos únicamente sobre la órbita interna de la Administración o limitarse a informar o a instar a los particulares a una determinada conducta deben también someterse plenamente a la Constitución y la ley. Aun cuando ello constituye una parte esencial de su cometido, el papel del contencioso administrativo no se limita exclusivamente a la tutela de los derechos individuales de los particulares. Al envolver un aspecto determinante para la realización de los principios y valores establecidos por la Constitución, así como para el cabal desarrollo y garantía de los derechos colectivos, sociales e individuales reconocidos por la Carta, la guarda de la integridad del orden jurídico es también una misión irrenunciable a cargo de la jurisdicción (artículos 2 y 89 de la Constitución y 103 del CPACA).”.



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 769 de 2002 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*", al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito, le corresponde definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Los artículos 8 y 9 de la Ley 769 de 2002 determinan que el Ministerio de Transporte es el encargado de poner en funcionamiento el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT, en el cual se encuentra incorporada la información relacionada con los automotores, conductores, empresas de transporte público o privado, licencias de tránsito, infracciones de tránsito, centros de enseñanza automovilística, seguros, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público, remolques y semirremolques, y accidentes de tránsito.

El tenor de los artículos 8 y 9 de la Ley 769 de 2002 es el siguiente:

“ARTÍCULO 8. REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRÁNSITO, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

1. Registro Nacional de Automotores.
2. Registro Nacional de Conductores.
3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.
4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.
5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.
6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.
7. Registro Nacional de Seguros.



8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.
9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques.
10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito.”

“ARTÍCULO 9. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS. Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público. Sus características, el montaje, la operación y actualización de la misma serán determinadas por el Ministerio de Transporte y su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas **que serán fijadas por el Ministerio para el Ingreso de datos y la expedición de certificados de información.** **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-532](#) de 2003, salvo el texto resaltado que se declaró INEXEQUIBLE.”**

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 1005 de 2006 “*por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002*” establece los sujetos que están obligados a inscribirse y la información que deben reportar al RUNT. Esta norma dispone:

- “Artículo 10. *Sujetos obligados a inscribirse y a reportar información.*
- A. Es una obligación de inscribir ante el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, **la información correspondiente a:**
1. Todos los automotores legalmente matriculados. Serán responsables de su inscripción los organismos de tránsito.
 2. Todos los conductores de vehículos de servicio particular o público, los conductores de motocicletas. Será responsable de su inscripción, el organismo de tránsito que expidió la licencia.
 3. Todas las empresas de transporte público o privado. Serán responsables de su inscripción, los interesados.
 4. Todos los titulares de una licencia de tránsito. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que haya expedido la licencia.



5. Todos los centros de enseñanza automovilística, los centros de reconocimiento, los centros integrales de atención, los centros de diagnóstico automotor. Serán responsables los interesados.
 6. Todos los remolques y semirremolques legalmente matriculados. Será responsable de su inscripción, el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue o autorice.
 7. [Modificado por el art. 207, Decreto Nacional 019 de 2012](#). Toda la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expida la respectiva licencia de tránsito.
 8. Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito.
 9. Todos los importadores de vehículos, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de motocicletas.
 10. Todas las ensambladoras de: Vehículos, maquinaria agrícola, motocicletas, remolques y semirremolques que se produzcan en Colombia.
- B. [Modificado por el art. 207, Decreto Nacional 019 de 2012](#). Están obligados a reportar la información al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en un plazo no mayor de 24 horas, después de ocurrido el hecho:
1. La Federación Colombiana de Municipios debe reportar todas las infracciones de tránsito en Colombia.
 2. Los Organismos de Tránsito y la Policía de Carreteras para reportar todos los accidentes de tránsito que ocurran en Colombia.
 3. Las Compañías aseguradoras deben reportar todas las pólizas de seguros obligatorios que se expidan en Colombia.
 4. Los Organismos de Tránsito para reportar lo indicado en los numerales 2, 4 y 7 del literal a) de este artículo. (negrilla fuera de texto)

De conformidad con los artículos 8 y 9 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 10 de la Ley 1005 de 2006, el RUNT es un sistema de información que permite



registrar y mantener actualizada, centralizada, autorizada y validada la misma sobre los registros de automotores, conductores, licencias de tránsito, empresas de transporte público, infractores, accidentes de tránsito, seguros, remolques y semirremolques, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de personas naturales o jurídicas que prestan servicio al sector.

Este sistema debe estar enmarcado en el cumplimiento de los requerimientos para el intercambio de información, confiabilidad, seguridad, privacidad, uso de la información, validez, pertinencia, normatividad vigente y oportunidad.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 004775 de 2009 *“por la cual se establece el manual de trámites para el registro o matrícula de vehículos automotores y no automotores en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”* y, en el artículo 5 establece el proceso de inscripción ante el Registro Único Nacional Automotor –RUNT-. Esta norma dispone:

“Artículo 5°. Proceso de inscripción ante el Registro Unico Nacional Automotor. El Organismo de Tránsito es el responsable de inscribir ante el Sistema RUNT la información correspondiente a propietarios de vehículos de personas naturales o jurídicas que adelanten trámites ante el Sistema.

La inscripción ante el Sistema RUNT se adelantará personalmente por el interesado con el documento de identidad si es persona natural, y las personas jurídicas con el certificado de representación legal. En ambos eventos se exigirá la impresión de la huella dactilar y la firma del registrado. La identidad se validará cotejando la huella, tipo y número de documento con la información existente en la Registraduría Nacional del



Estado Civil si es ciudadano colombiano y con la información registrada en el DAS si es ciudadano extranjero.

Parágrafo 1°. La inscripción se hará por una sola vez sin costo alguno para el ciudadano o para el representante legal de una entidad propietaria del automotor.

Parágrafo 2°. Cuando el propietario del vehículo se encuentre ya inscrito en el sistema RUNT, los trámites que no realice personalmente podrá hacerlos a través de poder, mandato o cualquier mecanismo de representación otorgado formalmente, acompañado de la fotocopia del documento de identidad del poderdante. El apoderado deberá estar inscrito en el RUNT.

Parágrafo 3°. Para los casos en los que intervienen menores de edad, es necesario probar la Representación del Menor; si está a cargo de los padres de familia, se deberá anexar el Registro Civil de Nacimiento del menor; si está a cargo de Curador o Tutor deberá anexar copia de la decisión de autoridad competente que así lo acredite.”

De ahí que, el Ministerio de Transporte sea el responsable de inscribir al sistema o plataforma RUNT la información correspondiente a propietarios de vehículos de personas naturales y jurídicas que adelanten trámites ante el sistema y adelante el control correspondiente en el cumplimiento de las normas de tránsito.

Por su parte, la disposición que los actores estiman infringida señala:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

“ARTICULO 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.



La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.”

En sentencia C-748/11, la Corte Constitucional precisó los contenidos mínimos del Habeas Data a saber: “ *(i) el derecho de las personas a conocer –acceso- la información que sobre ellas están recogidas en bases de datos, lo que conlleva el acceso a las bases de datos donde se encuentra dicha información; (ii) el derecho a incluir nuevos datos con el fin de se provea una imagen completa del titular; (iii) el derecho a actualizar la información, es decir, a poner al día el contenido de dichas bases de datos; (iv) el derecho a que la información contenida en bases de datos sea rectificadas o corregidas, de tal manera que concuerde con la realidad; (v) el derecho a excluir información de una base de datos, bien por que se está haciendo un uso indebido de ella, o por simple voluntad del titular –salvo las excepciones previstas en la normativa.*”

La Sala Unitaria no puede colegir en este momento que, con el proceder del Ministerio de Transporte, esto es, ser el responsable de inscribir al sistema o plataforma RUNT la información correspondiente a registros de automotores, conductores, licencias de tránsito, empresas de transporte público, infractores, accidentes de tránsito, seguros, remolques y semirremolques, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de personas



naturales o jurídicas que prestan servicio al sector; se pueda inferir una violación al Habeas Data, puesto que la información registrada en el RUNT no es de aquella que se pueda considerar como íntima o personal, que precisamente viole el derecho a la intimidad de las personas.

Es por esta razón que, prima facie, no se advierte la vulneración de las normas superiores invocadas. Se precisa que las Circulares demandadas se profirieron en desarrollo del Código Nacional de Tránsito Terrestre, el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo y el Decreto 019 de 2012 *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*, normas que hacen referencia a los principios de eficacia, economía y celeridad de las actuaciones administrativas y, en particular, del uso de los medios técnicos o tecnológicos en el control de la revisión técnico mecánica en todo el territorio nacional.

Siendo ello así, para la Sala no se reúnen los requisitos señalados por la Ley y la Jurisprudencia para el decreto de la medida cautelar solicitada, por lo cual la denegará, como en efecto lo dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:



DENIÉGASE la medida cautelar solicitada.

Notifíquese y cúmplase.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Consejera de Estado