



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

D.C.

PARA: AUTORIDADES DE TRÁNSITO Y ORGANISMOS DE TRÁNSITO

DE: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

ASUNTO: CONTROL PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE

1. Orientaciones.

El Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Transporte, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, hacen un llamado a todas las autoridades de tránsito para que lideren y pongan en marcha estrategias de control, entendiendo la necesidad de implementar **acciones urgentes** que conduzcan a disminuir la alta siniestralidad que enfrenta el país en la actualidad. Estas acciones generarán una mayor garantía en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, a través de los correspondientes controles operativos realizados por las autoridades competentes.

2. Fundamento de las orientaciones.

2.1. Cifras estadísticas.

Conforme al balance anual del Observatorio Nacional de Seguridad Vial de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se evidencia que, en relación con las cifras de años anteriores, para el año 2021 existe un aumento en las cifras de personas fallecidas en accidentes de tránsito. Es así como, con referencia al año 2020 se encuentra un aumento de un treinta y uno por ciento (31%) en peatones y un cuarenta y un por ciento (41%) en motociclistas, lo que permite observar la necesidad de implementar medidas urgentes que logren reducir estos índices crecientes.

En lo transcurrido del año 2022, han fallecido cinco mil ciento dos (5.102) personas, lo que representa uno trece punto tres por ciento (13.3%) de aumento frente a las cifras anuales de personas fallecidas para el 2021 y un veintinueve punto seis por ciento (29.6%) de aumento en las cifras respecto del período de 2018 a 2021.

Entre las causas de la siniestralidad existente, se encuentran conductas como, exceso de velocidad, falta de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, alta evasión en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT, entre otras.

Las anteriores cifras nos llevan a recordar a las autoridades de tránsito algunos de los deberes dispuestos en la normatividad vigente, especialmente en las Leyes 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito, 1503 de 2011, 1702 de 2013, 2161 de 2021 y 2197 de 2022, entre otras. Esto con la finalidad de evitar desinformación o desorientación respecto de las competencias y facultades a su cargo.

A continuación, plasmamos algunas reflexiones, soportados en la ley y la jurisprudencia que sirven de orientación para el ejercicio de sus funciones, así:

2.2. Relevancia constitucional, legal y jurisprudencial de las funciones de las autoridades

Atención virtual de lunes a viernes desde las 8:30am – 4:30pm, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTf>

Atención presencial en sede central y direcciones territoriales, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/3AjYqyH>

Línea de Servicio al Ciudadano: (+57) 601 3240800 op. 1 Línea gratuita nacional: 018000 112042

Radicación de PQRS-WEB y trámites: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co)



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

de tránsito.

La movilidad como concepto que engloba las diferentes formas de materialización del derecho fundamental a la libre locomoción consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política, en circunstancias contemporáneas, ha sido reiteradamente destacada no solo en su importancia, sino igualmente en el riesgo que involucra; al respecto, la Corte Constitucional ha presentado como un hecho evidente, el riesgo inherente que su ejercicio implica para los *“derechos fundamentales de los ciudadanos a la vida, la integridad y la seguridad, por el peligro que entraña la movilización a través de vehículos - velocidad de la movilización y contundencia de los mismos - . También impacta en derechos colectivos como el medio ambiente y el uso del espacio público...”*<sup>1</sup>

De igual manera, acudiendo a pronunciamientos anteriores de la Corte Constitucional, esta ha resaltado que:

(...)

*“La promoción de la seguridad de las personas y la seguridad vial en su conjunto, como principio rector de los preceptos en materia de tránsito en general, ha sido considerado por esta Corporación como un fin constitucionalmente válido. Al tenor de lo mencionado en la sentencia C-1090 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), ese fin “se encuentra acorde con lo previsto en la Constitución respecto del deber que tienen las autoridades de la República de proteger a todas las personas, en su vida, honra, bienes, derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...) (C.P. art.2º), pues, <si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal, provocaría la accidentalidad constante de sus elementos>”. La Corte, en la sentencia C-355 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), también consideró que constituye un fin constitucional válido propender por la seguridad vial, pues se persigue la realización de los principios constitucionales de protección, por parte de las autoridades públicas, de la vida y de los bienes de las personas residentes en Colombia y de la promoción de la prosperidad general, en los términos del artículo 2 Superior”.*<sup>2</sup>(Subrayas fuera de texto)

La consecución de estos fines constitucionales, para el que han sido instituidas todas las autoridades de la República, se extiende e impone como una obligación, adicionalmente, el artículo 2 de la Ley 2251 de 2022, Ley Julián Esteban, en esta misma línea se determina a todas las entidades del Estado, de acuerdo con sus competencias, el deber de *“...garantizar la protección de la vida, la integridad personal y la salud de todos los residentes en el territorio nacional, promoviendo la circulación de las personas y los vehículos, la calidad de las infraestructuras de la red vial, la seguridad vehicular, para el libre movimiento, circulación y convivencia pacífica de todas las personas sobre las vías públicas...”*<sup>3</sup>

En todo caso y en atención a cada una de las competencias específicas dadas para la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad de los ciudadanos que transitan en el territorio nacional, las autoridades de tránsito somos especialmente responsables, pues nos corresponde velar *“...por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas*

<sup>1</sup> Numeral 4.4 Sentencia C- 144 de 2009.

<sup>2</sup> Óp. Cit.

<sup>3</sup> En el literal d del artículo 2 del mismo texto normativo se indica que *“Los cuerpos operativos de control de tránsito, del ámbito nacional, deben intervenir y ejercer el control de las normas de tránsito a los usuarios de las vías en todos los municipios del país; para garantizar un alto nivel de cumplimiento y luchar determinada contra la transgresión generalizada de la misma”.*



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

al público<sup>4</sup>; competencias que atendiendo lo establecido en el inciso segundo del artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, deberán ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

El principio de coordinación exige a las autoridades “*garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales*”<sup>5</sup>. Por su parte, el principio de concurrencia demanda el desarrollo oportuno de “*acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía*”<sup>6</sup>. De igual forma, el principio de subsidiariedad posibilita el apoyo “*en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias*”<sup>7</sup>. Igualmente, en virtud a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, la complementariedad es un principio rector del ejercicio de la competencia, conforme el cual “*Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios*”<sup>8</sup>.

Así las cosas, orientados en los principios anteriormente citados, las funciones que deben ejercer las autoridades de tránsito son de “*carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías*”<sup>9</sup>. Es decir, debemos regular y sancionar para prevenir, esto es: promover la seguridad de las personas y la seguridad vial en su conjunto, garantizar la protección de la vida, la integridad personal y la salud, velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía – y asistir técnica y humanamente a los actores viales.

Los esfuerzos para el cumplimiento de estas responsabilidades son evidentes, pero las circunstancias configuradas por sus resultados, reflejadas principalmente en los índices de accidentalidad y de cumplimiento normativo, exigen medidas urgentes y eficaces que permitan la obtención de avances significativos en la consecución de los objetivos para el que han sido atribuidas las competencias reseñadas.

Sobre el particular, con fundamento en los resultado de los análisis que precedieron la formulación del Plan Nacional de Seguridad Vial 2022 – 2031, adoptado como anexo del Decreto 1430 del 29 de julio de 2022, en el PNSV se advierte que “*en Colombia se presenta una problemática relacionada con la desatención a las normas establecidas en la materia, de tal forma que se evidencian actitudes de incumplimiento por parte de los sujetos corresponsables en la seguridad vial que inciden en la generación de situaciones de riesgo para los actores viales*” y se plantea dentro de sus bases estratégicas el área de acción que denomina “*Cumplimiento de normas de tránsito en materia de seguridad vial*”, que tiene por objetivo general “*Consolidar el cumplimiento de las normas de tránsito que propenden por la seguridad vial como estrategia fundamental para la protección de la vida*” y dentro de este el objetivo específico de “*Fortalecer el proceso de imposición y cobro oportuno de las multas de tránsito y transporte como herramientas disuasorias de comportamientos inseguros en la vía*”.

<sup>4</sup> Artículo 7 Ley 769 de 2002.

<sup>5</sup> Artículo 6 Ley 489 de 1998.

<sup>6</sup> Numeral 2 artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>7</sup> Numeral 3 artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y en el inciso tercero del parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002.

<sup>8</sup> Literal d del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012.

<sup>9</sup> Artículo 7 Ley 769 de 2002.



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

En esta dirección, actualmente el Ministerio de Transporte viene trabajando en la construcción de proyectos normativos, siendo indispensable, en atención a los principios de coordinación y concurrencia, que las diferentes autoridades de tránsito y de transporte del nivel territorial asuman como especialmente propia esta tarea y de una manera estructurada contribuyan a la identificación de las necesidades regulatorias y en la construcción de la regulación que potencialice la eficacia de su gestión.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C-144 de 2009, señala la asignación directa de funciones a las autoridades territoriales, encontrando entre ellas, la competencia sobre algunas potestades administrativas que se clasifican como discrecionales, mencionando sobre este tema que se “*les confiere un margen de apreciación local ..., que lejos de comprometer las garantías y derechos de los asociados, asegura también el respeto por la autonomía constitucional conferida a esas entidades territoriales (C.P. 287) y un margen de discreción que le permite al funcionario que toma la decisión, reconocer criterios de oportunidad, conveniencia, y derechos de terceros*”.

Para entender un poco lo referente a las competencias asignadas a las autoridades territoriales, es importante traer a colación lo establecido por el artículo 3 de la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito, el cual definió quienes son autoridades en la materia:

*“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 Distrital.*

*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 3o. Las Autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.”*

De lo previsto en el artículo enunciado, es claro que la norma contempló, entre otras cosas, que las autoridades territoriales, en este caso, el alcalde, sea autoridad de tránsito y, por ende, recaiga sobre este el deber y obligación de ser quien asuma por sí o a través de quien funja como tal tomar las medidas necesarias para velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. En ese sentido, debe impartir y actuar en consonancia para la debida aplicación de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito, para contrarrestar la alta siniestralidad existente.

### 2.3. Facultades de regulación.

Atendiendo lo dispuesto en el inciso segundo del parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002, “Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones...” de la misma Ley. A las asambleas departamentales, a su vez, de conformidad con lo señalado en el inciso segundo del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia corresponde, entre otros asuntos: “*Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo,*



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

*el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera”.*

Frente al alcance de estas competencias, debe recordarse que la Corte Constitucional enfáticamente sostuvo que no representan para ellas un obstáculo la prohibición contenida en el Parágrafo 3° del artículo 6 de la Ley 769 de 2002, según el cual *“Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito”* y por el contario indicó en la sentencia C-568 de 2003:

(...)

*“...se trata de niveles de competencia concurrentes que no se interfieren, sino que se complementan y armonizan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.*

*La naturaleza de los actos que se profieren en uno y otro caso son diferentes. Mientras que en un caso se trata de una ley expedida por el Congreso de la República en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 150 superior, en el caso de los actos de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes, se trata de disposiciones de naturaleza administrativa que como tales están sometidas a la Constitución, la ley, y según el tipo de acto de que se trate, -Ordenanza, Acuerdo, Decreto departamental o municipal-, a las disposiciones superiores respectivas de acuerdo con la jerarquía normativa.*

*En este sentido, como lo señalan la mayoría de los intervinientes no cabe la posibilidad constitucional de que normas que no tienen el mismo rango normativo de la ley puedan adicionar o modificar su contenido.*

*La prohibición aludida en nada incide en el ejercicio de dichas competencias. Téngase en cuenta que lo que prohíbe la norma es la expedición de normas que impliquen adiciones o modificaciones del “Código Nacional de Tránsito” y que ninguna de las disposiciones puedan llegarse a adoptar en ejercicio de las competencias que se atribuyen por la Constitución a las autoridades territoriales en los artículos aludidos para que rijan en su jurisdicción tiene la aptitud de modificar o adicionar dicho Código llamado a regir en la totalidad del territorio.*

*Cabe recordar además que en el mismo parágrafo se señala, en los incisos que no son acusados por el actor, que los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas, y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones señaladas en la misma ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre-... lo que muestra que en manera alguna la intención del Legislador fue la de prohibir la expedición de actos de carácter permanente en materia de tránsito a dichas autoridades en el ámbito de sus competencias.”*

Estas competencias, naturalmente deben ser ejercidas como resultado del proceso de planeación, volcado, entre otros, en los planes de movilidad sostenible y segura y en los planes locales de seguridad vial y desembocar en decisiones que reflejen la comprensión del contexto específico del territorio en cuestión, interiorizando la producción normativa<sup>10</sup> como una herramienta fundamental de prevención que confiere facultades discrecionales para atender las realidades de cada territorio y como acciones que de ninguna manera encuentran un sustituto en los procesos regulatorios del orden nacional con

<sup>10</sup> “[...] la regulación desborda la simple acepción de “producción” de normas jurídicas [...] También incluye la potestad de imponer sanciones administrativas a quienes infrinjan la regulación.” C. de Edo., Sala de Consulta y Servicio Civil. 5 de marzo de 2019. Rad. Núm.: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403)



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

toda la articulación que se puedan desarrollar.

Esta serie de acciones dispuestas por la ley y reafirmada por la jurisprudencia nos lleva a considerar y hacer extensivo lo que debe aplicarse para el cabal ejercicio de las funciones y competencias como autoridad de tránsito y organismo cuando a ello haya lugar, tal como lo que lo dispone la Ley 769 de 2002 en el artículo 6, así:

*“Artículo 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:*

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;*
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;*
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;*
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;*
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.*

*Parágrafo 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.*

*Parágrafo 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.*

*Parágrafo 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.*

*Los **Alcaldes** dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.*

*No obstante, los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.” (sft)*

El precepto en mención lo que reafirma es el deber y la obligación que tienen quienes hayan sido designados para ejercer la labor y actividades de organismo de tránsito y de manera especial lo que le corresponde a los alcaldes frente a la toma de decisiones que busquen mejorar el tránsito, lo que incluye sin lugar a dudas acciones puntuales para disminuir la alta siniestralidad con estrategias de control sobre conductas tipificadas por el Código Nacional de Tránsito y que atentan contra la vida como valor supremo, lo que debe ser combatido.

#### 2.4. Facultades de control

Varios aspectos deben destacarse de las facultades de control, entendida en el más natural de sus sentidos como acciones dirigidas a asegurar el cumplimiento de la regulación, tales como: los recursos disponibles para hacer frente a escenarios de limitaciones presupuestales e institucionales, la efectiva viabilidad de medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones y la importancia de recurrir a elementos disuasorios a la fecha mayoritariamente inaplicados.

Atención virtual de lunes a viernes desde las 8:30am – 4:30pm, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTf>

Atención presencial en sede central y direcciones territoriales, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/3AjYqyH>

Línea de Servicio al Ciudadano: (+57) 601 3240800 op. 1 Línea gratuita nacional: 018000 112042

Radicación de PQRS-WEB y trámites: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co)



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

2.4.1. Escenarios de limitaciones presupuestales e institucionales

Los escenarios de limitaciones presupuestales e institucionales pueden ser más comunes de lo que cualquiera preferiría y frente a ellos no deben dejar de advertirse la utilidad de orientarnos por el principio de asociación y la importancia de observar criterios de economía y eficiencia en el diseño institucional de las entidades.

- Principio de asociación

El principio asociativo es de los principales recursos. Sobre sus alcances el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1454 de 2011 dispone: *“El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”*

A nivel municipal, el artículo 14 de la mencionada ley, establece: *“Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias”*. En similar sentido, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 ya disponía que *“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”*.

En general, a las voces del artículo 11 de la Ley 1454 de 2011, las entidades territoriales tienen la libertad de asociarse y esa asociación, por disposición de los literales h) e i) del artículo 50 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 4 de la Ley 1551 de 2012, esta asociación puede tener por propósito la generación de economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, en dirección a reducir el gasto público y propender por el buen gobierno. Así mismo, en virtud del principio de complementariedad, el numeral 4 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 permite a las entidades territoriales utilizar mecanismos como los de asociación, delegación y/o convenios *“Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales”*.

A su vez, dentro del subsistema normativo compuesto por el marco regulatorio del tránsito y el transporte, se consagra específicamente la posibilidad de suscribir entre los alcaldes de municipios vecinos o colindantes, *“convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan”*.<sup>11</sup>

Tal y como la norma literalmente lo indica, el ejercicio conjunto no discrimina funciones y se viabiliza incluso parcialmente respecto de las que les corresponden, por lo que bien puede abarcar algunas de ellas e incluso, refiriéndose exclusivamente a una, podrá esta hacerse solo parcialmente el ejercicio conjunto, verbigracia, limitándose a la detección de infracciones, incluso de manera transitoria atendiendo lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 7 de la Ley 769 de 2002, que permite que un municipio o departamento a través de su autoridad de tránsito, preste apoyo a otra entidad territorial.

En los casos más extremos, no debe dejar de considerarse la posibilidad de recurrir al principio de subsidiariedad<sup>12</sup>, el cual, posibilita que la Nación, las entidades territoriales y a los esquemas de integración territorial apoyen *“en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las*

<sup>11</sup> Inciso 3 del párrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002.

<sup>12</sup> Inciso segundo del artículo 288 de la Constitución Política de Colombia



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias".<sup>13</sup>

- Economía y eficiencia en el diseño institucional de las entidades

Los organismos de tránsito han fungido históricamente como el bastión del ejercicio de las competencias en la materia – y no podría ser de otra manera de conformidad con las funciones que les corresponden –, pero esta circunstancia no permite afirmar de ellos un carácter insustituible para el ejercicio de las facultades sancionatorias.

El diseño y sostenimiento de un organismo de tránsito puede ser una carga económica considerable para un municipio y carecer, paralelamente, de sentido su configuración en atención al contexto local y a las alternativas que se ofrecen legislativamente. En estos contextos cobra relevancia lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1551 de 2012, de conformidad con el cual, en el marco de la autonomía que para la gestión de sus intereses les confiere la Constitución Política, los municipios tiene el derecho de *“Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley”*. Derechos que deberán ejercerse con apego al principio de eficiencia, como principio rector de la administración municipal y de conformidad con el cual *“...deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo”*<sup>14</sup>.

Es indiscutible, por ejemplo, que en municipios con un diseño de su estructura administrativa en cuatro (4) dependencias o similares, puede resultar inviable la constitución de un organismo de tránsito y no justificarse o no encontrar viabilidad el recurso que constituyen los esquemas asociativos o de colaboración.

Frente a estas circunstancias, no puede dejar de advertirse que de conformidad con el artículo 6 de la Ley 769 de 2002, junto con los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, en la jurisdicción territorial, son autoridad de tránsito los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de tránsito, corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial, entre otros; y aunque puede claramente decirse que corresponde de manera exclusiva a los organismos de tránsito la matrícula de vehículos y la expedición de licencias de conducción y los demás trámites asignados en los artículos 17 y 39 de la Ley 769 de 2002, por mencionar algunos, habrá entre sus funciones otras que podrán, ante su inexistencia, desempeñarse por otras dependencias a las que se atribuyan y que para esos casos específicos funjan como tal.

El menos problemático de los sentidos en que esta circunstancia puede advertirse, se encuentra en el parágrafo 1 del artículo 115 de la Ley 769 de 2002, conforme el cual, *“Cada organismo de tránsito responderá en su jurisdicción por la colocación y el mantenimiento de todas y cada una de las señales necesarias para un adecuado control de tránsito...”*<sup>15</sup>. Ha sido natural entender que la inexistencia de un organismo de tránsito no releva a la autoridad de tránsito en su respectiva jurisdicción, de su responsabilidad en la colocación y mantenimiento de las señales de tránsito.

No se trata de que la responsabilidad corresponde a otra entidad por efecto de una competencia a

<sup>13</sup> Numeral 3 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>14</sup> Literal b del artículo 5 de la Ley 136 de 1994.

<sup>15</sup> En el mismo sentido el artículo 5 y el parágrafo 2 del artículo 110 de la Ley 769 de 2002. Este último puede ser igualmente un ejemplo, visto en concordancia con los citados, del recurso a la autoridad de tránsito en asuntos igualmente indicados como del resorte de organismo de tránsito.



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

prevención o que encuentre otro responsable con base en las propias y más generales responsabilidades que a dicha dependencia correspondan; se trata es de advertir que, junto a los organismos de tránsito en sentido pleno, existen para los efectos de determinar competencias, otros organismos de tránsito por defecto.

Esta diferenciación, que debe ser atendida disponiendo su categorización, la cual debe dar lugar a determinar las obligaciones que en cuanto a seguridad vial corresponderán a los organismos de tránsito de acuerdo con la misma y sobre todo con el tipo de servicios de tránsito que puedan ofrecer y que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.5. del artículo 8 de la Ley 1702 de 2013, tiene hoy plena vigencia y efecto en lo que hace a facultades sancionatorias.

Lo anterior se advierte si nos aproximamos desde la definición de organismo de tránsito contenida en el artículo 2 de la Ley 1310 de 2009, modificado por el artículo 56 de la ley 2197 de 2022<sup>16</sup>, donde se señala que estos *“Son entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción”*. Junto a esta, allí mismo se define a la Autoridad de Tránsito y Transporte como *“Toda entidad pública o empleado público que esté acreditado conforme al artículo 3° de la Ley 769 de 2002”*, alcalde e inspectores son algunos de ellos, y por Agente de Tránsito y Transporte a *“Todo empleado público o contratista, que tiene como funciones u obligaciones, regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1310 de 2009, respecto de la carrera administrativa”*.

Podría decirse, que la definición de los organismos de tránsito contenida en el artículo 6 de la Ley 769 de 2002, resulta derogada tácitamente por lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1310 de 2009, en la medida que contradice la amplitud que se logró con la introducción de la nueva definición contenida en el artículo 2 de la Ley 1310 de 2009, pero sin necesidad de predicar este efecto, el literal b del artículo 6 de la Ley 769 de 2002 resulta suficiente como fundamento legal de lo que en esta circular y para fines ilustrativos, hemos dado en denominar organismo de tránsito por defecto.

Conforme el literal a y b del artículo 6 de la Ley 769 de 2002, será un organismo de tránsito *“Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito”* o el designado por la autoridad local cuando no hay autoridad de tránsito. Se impone entender los literales a y b como una unidad en referencia circular, es decir, que la inexistencia de autoridad de tránsito hace referencia concretamente a la inexistencia de departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito, en la medida que:

- i) Los demás literales recogen las posibilidades de configuración de dependencias específicas de tránsito, por lo que el sentido útil no permite entender que el literal b del texto, refiera la posibilidad de crear una de ellas, como posibilidad ya recogida en otros literales.
- ii) El mismo sentido útil permite ver que la ausencia de autoridad no refiere a las autoridades en general, sino a las descritas en el mismo artículo, en la medida que el alcalde en sí es una autoridad de tránsito y estando él no habría ausencia de autoridades de tránsito que permitiera en ningún caso designarse a una entidad como organismo a causa de inexistencia de autoridad.
- iii) Los demás literales refieren directamente a dependencias específicas de tránsito, bien sean departamentales, distritales o municipales.
- iv) Siendo el alcalde mismo una autoridad de tránsito, ninguna dependencia departamental de tránsito podría operar en los municipios, pues ninguno, teniendo alcalde municipal, estaría en situación de inexistencia de autoridad de tránsito.

<sup>16</sup> Que remplace la antes contenida en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002





CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

El ejercicio hermenéutico se basa en distinguir entre autoridad de tránsito y organismos de tránsito, que a su vez, es una de las autoridades de tránsito. Esta distinción se advirtió por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 931 de 2006 en la que indicó:  
(...)

*“Cabe señalar que en el sistema de la Ley 769 de 2002 es preciso distinguir, con particular relevancia en el nivel municipal, entre las autoridades de tránsito y los organismos de tránsito, puesto que al paso que en el primer concepto se encuentran las supremas autoridades administrativas, que ejercen una cláusula general de competencia en los asuntos que conciernan al respectivo nivel territorial, los organismos de tránsito, son unidades administrativas especialmente creadas para asumir unas competencias en materia de tránsito”. (sft)*

Teniendo presente esta distinción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 769 de 2002, cuando en el municipio o distrito no exista secretaría, departamento administrativo, institutos distritales y/o municipales de tránsito, la autoridad local podrá designar a otras entidades públicas del orden municipal o distrital, por expresa disposición del literal b del artículo 6 ibidem, ciertas competencias en materia de tránsito.

Esta lectura, para su aplicación y para producir la mayoría de sus efectos, requiere de la previa categorización de los organismos de tránsito en atención al tipo de servicios de tránsito que puedan ofrecer y sus obligaciones derivadas; pero no es este el caso para el ejercicio de competencias en temas sancionatorios, pues allí, más allá de las condiciones administrativas de articulación interinstitucional necesarias para su ejecución, no puede predicarse un vacío normativo que la impida: ni en la detección de infracciones, ni en el procedimiento sancionatorio.

Para el ejercicio de las competencias en materia sancionatoria, si bien se indica en el artículo 134 de la Ley 769 de 2002 que de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, corresponderá conocer a los organismos de tránsito, allí mismo de manera expresa, se indica que son las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces a las que les corresponde conocer *“en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico”*.

De acuerdo con lo anterior y considerando que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto Ley 785 de 2005, inspector de tránsito y transporte es un empleo público del nivel técnico y, que de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Ley 769 de 2002 de las infracciones de tránsito, le corresponderá conocer a las inspecciones de tránsito o quien haga sus veces; bien sea secretaría, departamento administrativo, institutos distritales y/o municipales de tránsito o en ausencia de estas, a las entidades públicas de orden municipal designadas por la autoridad local; en el concreto caso de inexistencia de organismo de tránsito podrá designarse a otra dependencia y vincularse a ella los empleados públicos del nivel técnico (inspectores) necesarios para el desarrollo del proceso sancionatorio en materia de tránsito y transporte.

Esta dependencia que sea designada, por ejemplo, una Secretaría de Gobierno o La Secretaría de Seguridad o cualquiera otra que se encuentre conveniente dentro de los análisis para el diseño institucional, sin ser una inspección, una secretaría, un departamento administrativo, un instituto distrital y/o municipales de tránsito, será una dependencia, que para efectos del artículo 134 de la Ley 769 de 2002 y por la inexistencia de organismo de tránsito, en virtud de lo dispuesto en el literal b del artículo 6 de la misma disposición, actuará como organismo de tránsito para exigir el cumplimiento de las normas de tránsito. Para el desarrollo de estas competencias, actuará igualmente como organismo de tránsito en relación con lo indicado en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 769 de 2002,

Atención virtual de lunes a viernes desde las 8:30am – 4:30pm, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Atención presencial en sede central y direcciones territoriales, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/3AjYqyH>

Línea de Servicio al Ciudadano: (+57) 601 3240800 op. 1 Línea gratuita nacional: 018000 112042

Radicación de PQRS-WEB y trámites: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co)



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

modificado por el artículo 58 de la Ley 2197 de 2022, en virtud del cual, *“Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que podrá ser contratado, como personal de planta o excepcionalmente por prestación de servicios para determinadas épocas o situaciones que determinen la necesidad de dicho servicio”*.

En todo caso, la posibilidad de contratar o vincular agentes de tránsito careciendo de organismo de tránsito se hace igualmente evidente cuando en el inciso segundo del artículo 4 de la Ley 1310 de 2009, modificado por el artículo 57 de la Ley 2197 de 2022, se establece que *“Cada municipio contará...”*, no cada organismo de tránsito, *“como mínimo con inspector de Policía con funciones de tránsito y transporte o con un inspector de Tránsito y transporte y un número de agentes de tránsito y transporte, de acuerdo con su necesidad y capacidad fiscal”* y, cuando en el artículo 2 de la Ley 1310 de 2009, modificado por el artículo 56 de la Ley 2197 de 2022, se define al agente de tránsito y a los cuerpos de control o cuerpos de agentes de tránsito como empleados públicos o contratistas de la entidad territorial y no del organismo de tránsito.

Debe adicionalmente mencionarse, el criterio de la Dirección Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública, expresado en el Concepto 333101 de 2021, en el siguiente sentido:

(...)

*“Con relación a las funciones de un Inspector de Policía de un municipio que no cuenta con tránsito municipal, se reitera que en el manual específico de funciones y de competencias laborales de la entidad en la cual se encuentra vinculado, debe estar previsto el contenido funcional del empleo de Inspector de Policía del cual es titular, cuyas atribuciones son, además de las asignadas en el Artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, las funciones que le señale la Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos; en consecuencia, las atribuciones de autoridad de tránsito que les atribuye el Artículo 2º de la Ley 1383 de 2010, modificatorio del Artículo 3º de la Ley 769 de 2002, debe estar incluida y desarrollada en el manual específico de funciones y de competencias laborales, y en tal efecto, deben ser desempeñadas por quien tenga la calidad de Inspector de Policía”*.

Este pronunciamiento es a la vez extensible a los agentes de tránsito, pues de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 1310 de 2009, es agente de tránsito *“Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales”*.

Esta serie de definiciones nos permiten hacer un llamado de atención para que los señores alcaldes en su papel de autoridades de tránsito hagan prevalecer sus funciones y competencias, bien a su cargo o a través de los diferentes estamentos constituidos o bajo alguna de las figuras que les da la connotación de autoridad para fungir como tal y aplicar la ley para mejorar circulación y la seguridad vial de su entorno y por ende preservar la vida como valor supremo.

Lo anterior permite preliminarmente concluir, que si bien corresponde directa y excluyentemente a los organismos de tránsito la competencia para conocer de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, no existiendo una dependencia específica de tránsito, bien sea secretaría, departamento administrativo, institutos o inspección, se entenderá como tal a la entidad pública de la jurisdicción designada por la autoridad local y del procedimiento en única o en primera instancia conocerá la oficina que en su interior haga las veces de inspección de tránsito para los propósitos del artículo 134 de la Ley 769 de 2002.

En forma estipulativa y para fines expositivos, en este documento se denominó a estas entidades públicas como organismos de tránsito por defecto y se excluyó la necesidad de regulación reglamentaria como condición previa del ejercicio de competencias sancionatorias, las que, en todo





CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

caso, se mantienen para todas las demás funciones y competencias.

Esta distinción de las funciones no es arbitraria y además de la inexistencia de un vacío normativo que pudiera impedir su ejecución en relación con las competencias sancionatorias, como sí ocurre en relación con otras funciones de los organismos de tránsito, se fundamenta en la atribución constitucional que le corresponde a los alcaldes y que los responsabiliza de “Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo”<sup>17</sup> y de “Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”<sup>18</sup>, lo que a su vez, en concordancia con el inciso primero del artículo 7 de la misma Ley 769 de 2002 y el artículo 2 de la Ley 2251 de 2022, permite identificar las facultades de regulación, control y sanción como competencias obligatorias en los términos del inciso segundo del artículo 8 de la Ley 1551 de 2012 y no como competencias voluntarias, que sería el caso, por ejemplo, del licenciamiento de conductores o el registro de vehículos mediante la matrícula inicial.

De acuerdo con lo anterior, las autoridades territoriales en su jurisdicción aún, en los eventos de inexistencia de un organismo de tránsito creado en los términos de la Resolución No. 03846 de 1993, conservan el deber y las competencias para el control del cumplimiento de las normas de tránsito en su jurisdicción y la imposición efectiva de sanciones por la infracción de dichas normas, previa designación de la entidad que se hará cargo de estas funciones.

#### 2.4.2. La efectiva viabilidad y legalidad de medios tecnológicos de detección de infracciones

Para el cumplimiento de los deberes enfatizados en esta circular, los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito (en adelante SAST), dentro del marco regulatorio configurado, entre otros, por la Ley 769 de 2002, la Ley 1843 de 2017 y la Resolución 20203040011245 de 2020 del Ministerio de Transporte, compilada en la Resolución 20223040045295 de 2022 de la misma cartera, continúan siendo una herramienta efectiva, viable y legal por medio de la cual es posible detectar la presunta comisión de infracciones o para el control del tráfico.

Su utilidad, en este último sentido, se expresa principalmente en su potencial para generar información relevante para la planeación y regulación del tránsito en la jurisdicción.

Como herramienta para la detección de infracciones, por su parte, ha sido reiterada su legalidad por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 038 de 2020 y en la Sentencia C – 321 de 2022, en este último caso, según se lee en el Comunicado 30 del 14 de septiembre de 2022.

Ambos pronunciamientos son estructuralmente coincidentes en sus consideraciones, las que pueden agruparse en la afirmación de la aplicabilidad del principio de responsabilidad personal y el principio de inocencia en el régimen de sancionatorio por infracciones del tránsito; el primero brillando en la exigencia normativa contenida en el parágrafo 1 del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 y de acuerdo con la cual “*Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción*” y, el segundo, en la distribución de la carga probatoria, de conformidad con la cual, tratándose de un régimen de responsabilidad subjetiva, corresponde a la autoridad comprobar la culpabilidad del infractor.

A estos efectos, los SAST se configuran exclusivamente en instrumentos que posibilitan la captura y registro de circunstancias de tiempo, modo y lugar con la potencialidad de acreditar la infracción de una norma de tránsito e identificar eventualmente al infractor. Esta información así recaudada es la

<sup>17</sup> numeral 1 artículo 315 de la Constitución Política de Colombia

<sup>18</sup> numeral 3 Óp. Cit.



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

que se ha uniformemente declarado como válida en su condición de medio probatorio; su suficiencia para determinar exclusivamente con base en ella la responsabilidad personal del infractor en consideración del régimen subjetivo corresponde ya a una valoración de la prueba dentro de la actuación que deberá realizarse caso a caso, sin perjuicio de que obren otros elementos probatorios en el proceso.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-038 de 2020 afirmaba:

(...)

*“...debe resaltarse que los medios de detección tecnológica de infracciones constituyen medios probatorios válidos respecto de la realización del hecho y, por lo tanto, son pruebas pertinentes en el proceso contravencional, aunque lo anterior no indica que baste con identificar la placa del vehículo con el cual se comete la infracción, para que el Estado satisfaga su carga probatoria mínima en cuanto a la identificación del infractor, ya que la propiedad del vehículo no tiene la fuerza probatoria necesaria para demostrar quién personalmente realizó el comportamiento tipificado. Debe advertirse que la propiedad de los vehículos automotores no exige ser titular de un permiso o licencia de conducción vigente y que para conducir válidamente un vehículo, no se exige ser su propietario”.*

El caso paradigmático, actualmente lo representa la no realización de la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido, que de acuerdo con lo establecido en el literal C y en el literal C.35 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 será sancionada con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV). En este caso, no se presenta imposibilidad que advertía para otros propósitos la Sentencia C-038 de 2020 en sus párrafos 58 y 59, en la cual incluso ejemplifica la revisión técnico-mecánica como un caso potencial, señalando la afectación al principio de legalidad y tipicidad, así también a la reserva de ley, que se configuraría si la autoridad de tránsito fuera la encargada de determinar, entre las infracciones contenidas en el artículo 131 citado, cuáles son imputables al propietario y cuáles al conductor. Este tipo de conductas fueron incluidas en la Ley 2161 de 2021 y en donde la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-321 de 2022 ha declarado exequible que las conductas de revisión técnico-mecánica y el SOAT son de responsabilidad del propietario del automotor.

Y no se presentan en atención a que esta circunstancia y otras, ya han recibido el pronunciamiento del legislador, que en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, para el caso ejemplificado, estableció dentro de los deberes de los propietarios “velar porque los vehículos de su propiedad circulen... Habiendo realizado la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos por la ley”. Así, cuando mediante SAST se logra corroborar el hecho de que un vehículo no ha realizado su revisión técnico-mecánica, es el legislador el que ha determinado el responsable de su realización en los plazos previstos en la ley y las consecuencias punitivas administrativas de que la misma no se realice dentro de los mismos.

No es este el único caso, pero su existencia y la de otros, no puede llevarnos a desconocer la necesidad de considerar dentro de la reforma en curso, una configuración regulatoria que permita el máximo aprovechamiento de los SAST como recursos para garantizar el respeto de las normas de tránsito, con la finalidad de promover la seguridad vial y proteger la vida e integridad de las personas que toman parte en el tránsito.

Pero esta necesidad, tampoco puede opacar el hecho de que los SAST siguen siendo instrumentos útiles para la detección de presuntas infracciones y pueden configurar, por sí o complementariamente según el caso, pruebas suficientes para la imposición de sanciones por infracción a las normas de tránsito, previo agotamiento del debido proceso.

#### 2.4.3. Elementos disuasorios a la fecha mayoritariamente inaplicados



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

El cumplimiento o incumplimiento del régimen normativo del tránsito, desde la perspectiva del infractor, no es exclusivamente un problema de información, en la mayoría de las veces es un problema comportamental, más relacionado con hábitos inadecuados. No respetar una luz roja o una señal de "PARE"<sup>19</sup>, ni detener completamente el vehículo al llegar a un cruce cuando se circula en una vía sin prelación<sup>20</sup> o exceder los límites de velocidad, son conductas en las que se suele incurrir con pleno conocimiento de su prohibición y son infracciones como las señaladas, clasificadas como factor humano, la principal causa de accidentes de tránsito por la simple, pero catastrófica, descoordinación que implica de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal.

La modificación de estos hábitos desviados, además de la educación y concientización de los actores, es un objetivo que simultáneamente se procura con la institucionalización de un régimen sancionatorio que, mediante la sanción, disuada este tipo de comportamientos. En relación con la multa, la Corte Constitucional en la Sentencias C-038 de 2020 expone esta función de la sanción en términos que bien vale recordar, no solo por su actualidad cronológica y las referencias en que se sustenta, sino por la diferenciación que realiza de esta con las formas de generación de recursos públicos, una visión que a ellas no corresponde y de la que en ocasiones se ha recriminado a la autoridad de tránsito por parte de la opinión pública. Concretamente, en el mencionado pronunciamiento la Corte afirma:

(...)

*"El carácter sancionatorio de las multas previstas en diferentes regímenes sancionatorios, ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de este tribunal. Así, respecto de las multas del Código Disciplinario Único, la sentencia C-280 de 1996 precisó que "las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nitidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable". De esta manera, no es la obligación de pagar una suma de dinero la que determina su naturaleza o el régimen jurídico aplicable – el civil o comercial o el propio del derecho administrativo sancionatorio-, sino la finalidad que se persigue, en el caso de las multas, una finalidad sancionatoria para el cumplimiento de los fines de la actividad administrativa. En razón de lo anterior, advirtió la Corte en la sentencia C-799 de 2003, que "Evidentemente, la imposición de multas por la comisión de infracciones de tránsito no constituye un simple arbitrio rentístico para aumentar las finanzas públicas" [82] y en la sentencia C-194 de 2005, se precisó que la finalidad de las multas "no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable"*

Asociar la prevención del comportamiento indeseado a la definición de una sanción como consecuencia de su despliegue, refleja la atribución de una concomitante función disuasiva que puede ser explicada desde diferentes propuestas teóricas y que le permite a la administración promover y procurar, a través de las consecuencias legales asociados al comportamiento reprobado, el cumplimiento de las normas y de los fines que le son propios. Según recordaba la Corte Constitucional en la Sentencia c-703 de 2010, en cuanto la finalidad, "...el derecho administrativo sancionador busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales a cargo de la administración." (...) "los bienes jurídicos protegidos mediante el derecho administrativo sancionador se mide a partir del conjunto de competencias o facultades asignadas a la administración para permitirle cumplir las finalidades que le son propias y...el mal que inflinge la administración al administrado pretende asegurar el funcionamiento de la administración, el cumplimiento de sus cometidos o sancionar el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o los mandatos previstos".

<sup>19</sup> Literal D.4. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002

<sup>20</sup> Artículo 66 de la Ley 769 de 2002



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

Para estos propósitos, el carácter emblemático que en materia de sanciones por infracciones a las normas de tránsito ha correspondido a la multa y la inmovilización, no riñe con la consideración de agravantes que permitan disuadir de una manera contundente y específica infracciones de tránsito que configuren conductas especialmente reprochables. Sin mencionar que su consideración se impone al ser ellas un componente de la infracción de tránsito que a la autoridad le corresponde conocer y sancionar.

Por estas razones, es imperativo que en el estudio de cada caso al interior del procedimiento para la determinación de la configuración o no de una infracción a las normas de tránsito, se evalúe si las pruebas aportadas permiten determinar si en la conducción se han realizado maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas y/o sí con la verificación de la infracción y la consecuentes sanción al infractor, incurre este en reincidencia.

En lo que respecta a la conducción “realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas” sancionada en el literal D.7. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, tuvo la oportunidad de pronunciarse la Corte constitucional en la Sentencia C-530 de 2003 y al respecto señaló:

(...)

*“En general, las infracciones de tránsito establecen prohibiciones de peligro abstracto, y por ello la persona es sancionada por infringirlas, aunque su comportamiento no haya ocasionado ningún peligro específico a ninguna persona o a ningún bien. Por ejemplo, el artículo 131, literal a) sanciona al conductor que transite por contravía, o por un andén, aunque esa maniobra no haya ocasionado ningún peligro en un caso concreto.*

*La base constitucional de esas prohibiciones es el carácter peligroso del tráfico automotor, que obliga a que exista una gran disciplina de los conductores, y por ello es legítimo sancionar comportamientos que vulneren esas reglas que aseguran la eficacia y seguridad del tránsito.*

*Ahora bien, la expresión acusada es distinta, por cuanto sanciona un comportamiento que no es de peligro abstracto sino de peligro concreto, pues es necesario que la maniobra irresponsable ponga en peligro concreto a los bienes o a las personas. Y en ese sentido, la disposición no es inocua, pues agrava la sanción, precisamente porque la infracción de la norma de tránsito, al ser gravemente imprudente o dolosa, ocasiona además un riesgo concreto a los bienes y personas. Así, si una persona transita por un andén, pero no ocasiona ningún riesgo a las personas o las cosas, es sancionado con multa de 4 salarios mínimos diarios, de conformidad con el literal a) del artículo 131 del Código de Tránsito. Pero, si su comportamiento es gravemente imprudente o doloso, y ocasiona un peligro concreto a las personas o cosas, entonces la sanción se incrementa a 30 salarios mínimos diarios, conforme a esta segunda interpretación de la disposición acusada.*

*Nótese entonces que con esta segunda interpretación, el texto acusado tiene una eficacia específica y no desconoce el principio de legalidad, pues remite a la violación de normas de tránsito, que describen comportamientos específicos. Además, cabe aclarar que no se presenta una doble sanción frente a la misma conducta, pues en este tipo de casos ocurre la consunción, en forma similar a como opera en el derecho penal, y por tanto la norma de mayor riqueza descriptiva (que es la acusada) es la utilizada para sancionar. Por ende, si la persona, además de violar una norma de tránsito, se comporta en forma particularmente irresponsable y pone en peligro concreto a las personas o las cosas, entonces recibe la sanción agravada. Y es que ante la imprudencia temeraria o incluso el dolo en la conducta del infractor el legislador previó una sanción mayor, pues en estos casos la sanción es de treinta salarios mínimos legales diarios vigentes. Esto es una aplicación clara de los principios de proporcionalidad y gradualidad en*



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

*las sanciones (CP art. 29), concordantes con el debido proceso e incluidos expresamente en el código de tránsito (artículo 130)".*

Conforme a lo anterior, y a manera de ejemplo, estacionar en sitios prohibidos, circular excediendo los límites de velocidad, no atender una señal de ceda el paso, transportar carga de dimensiones superiores a las autorizadas, dejar o recoger pasajeros en sitios distintos de los demarcados por las autoridades y todas las demás infracciones contenidas en el literal C del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, que se encuentran sancionadas en principio con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV), pueden llegar a ser sancionadas con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) cuando las circunstancias del hecho configuren maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.

Cada caso requerirá de la evaluación particular y reglas de la experiencia podrán permitir recurrir a máximas de valoración que fundamenten la decisión en el marco y con el respeto de las garantías del debido proceso. Sin embargo, a manera ilustrativa y sin que para ningún efecto pueda tomarse el siguiente como un parámetro o racero para la valoración de la conducta en cada caso, es claro que no es lo mismo conducir a 60 que a 120 kilómetros por hora en una zona de 30 kilómetros por hora, como no es lo mismo transitar por un cruce escolar en los horarios y días de funcionamiento de la institución educativa a más de 30 kilómetros por hora cuando los estudiantes estén accediendo o desalojando la institución. En uno y otro caso, la conducta puede llegar a ser valorada como una maniobra altamente peligrosa e irresponsable que pone en peligro a las personas o las cosas y, en ese caso, la multa debe ser la señalada en el literal D.7 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 y no la señalada de manera general para los literales C. 5 o C.29 del mismo artículo.

La reincidencia, sea en los eventos especiales configurados por los numerales 4 y 5 de causales de cancelación de la licencia de contenidas en el artículo 26 de la Ley 769 de 2002 o la reincidencia de manera general establecida en el artículo 124 de la misma Ley, configura un agravante de la conducta al que se asocia, como en caso anterior, una específica sanción consistente en la suspensión de la licencia, que deberá adicionalmente imponerse.

En el caso de la reincidencia, debe ante todo advertirse que teniendo esta como consecuencias la imposición de una sanción no puede en ningún caso declararse imponerse la cancelación o suspensión de la licencia sin el respeto del debido proceso mediante el agotamiento previo de las actuaciones generalmente exigidas para la imposición de las sanciones por violación de las normas de tránsito. Sobre este asunto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó:

(...)

*"...el procedimiento contravencional de tránsito establecido para la determinación de las infracciones de tránsito y la imposición de las correspondientes sanciones*

*(...)*

*es también aplicable para declarar la reincidencia en el caso de la comisión de una infracción dentro de un lapso de seis (6) meses después de la comisión de la primera infracción, y para imponer la sanción de suspensión de la licencia de conducción, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124 del Código Nacional de Tránsito. En efecto, si se presenta reincidencia en infracciones o faltas de tránsito, conforme a dicha norma, se debe efectuar el procedimiento sancionatorio establecido por el Código Nacional de Tránsito. Las autoridades de tránsito no pueden limitarse a verificar si en algún registro..., el inculpada figura como infractor por una falta cometida en los seis (6) meses anteriores, para imponerle inmediatamente la sanción de suspensión de la licencia de conducción, sin entrar a analizar si efectivamente se encuentra probada tanto la comisión de la segunda infracción como la responsabilidad del presunto infractor en su ocurrencia".*



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

Esto no implica que deba realizarse un nuevo procedimiento con posterioridad a la ejecutoria de la sanción por la segunda infracción de las normas de tránsito cometida dentro de los seis (6) meses siguientes a la firmeza de la primera sanción, pues como lo recuerda la Sala de Consulta en el concepto atrás citado:

(...)

*“Es importante anotar que el párrafo del artículo 124 del Código Nacional de Tránsito señala que se considera reincidencia la comisión de más de una falta a las normas de tránsito en un período de seis (6) meses, no la existencia de más de una sanción en dicho período, de manera que la reincidencia se presenta con la comisión de una segunda infracción en ese término, y no con que se hayan impuesto dos sanciones por faltas a las normas de tránsito en tal término.*

*Por consiguiente, con la segunda infracción de la persona en un período de seis (6) meses, se debe determinar, mediante el procedimiento contravencional de tránsito, si la misma se encuentra probada o no y por tanto, si se configura la reincidencia que dé lugar a la imposición de la sanción de suspensión de la licencia de conducción. En otros términos, la reincidencia se configura con la existencia probada de la segunda infracción cometida dentro del término de seis (6) meses después de la primera”.*

Así, como igualmente se distingue en las dos (2) hipótesis que plantea la Sala de Consulta y Servicio Civil, que presentan por un lado al inculpado que acepta y por el otro al que no acepta haber cometido la segunda infracción, es dentro del procedimiento adelantado para determinar si este incurrió o no en la segunda infracción en el que se deberá resolver, conforme el material probatorio recaudado, *“la absolucióndel inculpado o la declaratoria de la reincidencia y la imposición de la sanción de suspensión de la licencia de conducción, de acuerdo con el aludido artículo 124”<sup>21</sup>.*

De conformidad con lo anterior, como agravante que forma parte de las consecuencias legislativamente señaladas para las infracciones a las normas de tránsito y como autoridades encargadas del conocimiento de estas faltas, dentro de la instrucción del proceso contravencional deberá adelantarse la constatación del registro para verificar la existencia de una infracción dentro de los seis (6) meses anteriores a la presunta infracción que da lugar al proceso en curso, así como de la existencias de reincidencias previas, caso en el cual, por disposición del artículo 124 de la Ley 769 de 2002, se doblará el termino de suspensión.

Para la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, *“la nueva reincidencia consiste en la comisión de una infracción a las normas de tránsito, dentro de los seis (6) meses siguientes a la comisión de la segunda infracción (primera reincidencia)”.*

Por todo lo expuesto, en ejercicio de las competencias que al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Transporte le corresponden y con la finalidad de dar cumplimiento al objetivo general del Plan Nacional de Seguridad Vial -PNSV 2022 – 2031 de “Consolidar el cumplimiento de las normas de tránsito que propenden por la seguridad vial como estrategia fundamental para la protección de la vida” se imparten las siguientes instrucciones:

1. Las autoridades de tránsito municipales de las entidades territoriales que carecen de organismos de tránsito, deberán realizar las reformas institucionales necesarias para asignar las funciones sancionatorias en materia de tránsito y transporte, como competencias obligatorias, a la dependencia que considere oportuno en atención a los principios de eficacia y eficiencia, rectores de la administración municipal y a vincular, según las necesidades, a los agentes de tránsito que se haga necesario para “vigilar, controlar e intervenir en el

<sup>21</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 3 de agosto de 2020, Óp. Cit.



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales”.

Alternativamente o de manera complementaria, podrán acudir a los esquemas asociativos en el ejercicio de su libertad para asociarse<sup>22</sup> con el propósito de generar economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, en dirección a reducir el gasto público y propender por el buen gobierno<sup>23</sup> o “Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales”<sup>24</sup>.

2. Mantener el ejercicio de control del cumplimiento normativo mediante los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito – SAST debidamente autorizados, garantizando el cumplimiento de los principios que orientan la responsabilidad por infracciones a las normas de tránsito, y con base en ellos vincular al propietario del vehículo dentro del procedimiento contravencional en todos los casos en que estos sistemas configuren prueba de su presunta responsabilidad personal, como ocurre, entre otros, en los arriba ejemplificados (revisión técnico-mecánica y SOAT).
3. Establecer los mecanismos que permitan al interior del proceso contravencional por infracciones a las normas de tránsito, identificar con pleno respeto de las garantías debidas los agravantes tales como, maniobras altamente peligrosas e irresponsables, reincidencias o nuevas reincidencias e imponer las sanciones que a su corroboración ha asociado el legislador.

Abordar con proactividad y con enfoque dinámico e innovador las acciones de regulación y control, orientadas a consolidar el cumplimiento de las normas de tránsito que propenden por la seguridad vial como estrategia fundamental para la protección de la vida, conscientes de que, si bien las autoridades no se encuentran obligadas a lo imposible, nuestro deber es “...*garantizar la protección de la vida, la integridad personal y la salud de todos los residentes en el territorio nacional, promoviendo la circulación de las personas y los vehículos...*”<sup>25</sup> y puede llegar a entenderse incumplido cuando mantenemos sin modificación las mismas acciones a pesar de no obtener con ellas el resultado que a través de éstas se procura.

Es en este entendido que reiteradamente el Consejo de Estado ha indicado que “*la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si, en efecto, fue imposible cumplir aquéllas que le correspondían en relación con el caso concreto*”.<sup>26</sup> En la materia de la responsabilidad que cabe a la autoridad de tránsito en atención a su falta de recursividad para el planteamiento de alternativas ante la ineficacia de sus medidas de control y a pesar de desvirtuar esta los reproches de pasividad, da cuenta la sentencia condenatoria del 23 de mayo de 2018 del Consejo de Estado<sup>27</sup>, la que se ha querido reseñar con la finalidad de que la instrucción del presente numeral no se tenga por floritura, de suerte que, descartado su carácter superfluo, se advierta con en esta última instrucción la dimensión y el alcance de las obligaciones que nos corresponden como autoridades de tránsito y transporte.

Por lo demás, las instrucciones, así como la herramientas destacadas en la presente circular y todas las contenidas en la regulación, sin perjuicio de la invitación a una participación comprometida y estructurada en la necesaria actualización normativa del sector, deben implementarse no solo como

<sup>22</sup> Artículo 11 de la Ley 1454 de 2011

<sup>23</sup> literales h) e i) del artículo 5o de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 4 de la Ley 1551 de 2012

<sup>24</sup> Numeral 4 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011

<sup>25</sup> artículo 2 de la Ley 2251 de 2022, Ley Julián Esteban

<sup>26</sup> Consejo de Estado (Sección Tercera Subsección A), Sentencia N. 05001-23-31-000-2008-004-3601 del 23-10-2020

<sup>27</sup> SUBSECCIÓN B DE LA SECCIÓN TERCERA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO. Bogotá, D.C., 23 de mayo de 2018. Radicación número: 47001-23-31-000-2007-00303-01(39603)



CIRCULAR EXTERNA

20221300000277



26-12-2022

obligaciones legales que son, sino con el compromiso personal que ha de surgir del sentimiento de deber con el que corresponde asumir competencias dirigidas a proteger la vida y la integridad de las personas y que a su vez ha de reflejarse en la actitud dinámica, proactiva, propositiva y, por qué no, innovadora con la que se invita a abordar los procesos de planeación, regulación, y el diseño de estrategias de control en el contexto de su jurisdicción, actividades de importancia estratégica en la promoción del cumplimiento normativo y la seguridad vial, en las que las autoridades territoriales resultan insustituibles.

PUBLÍQUESE Y CUMPLASE

GUILLEMO FRANCISCO REYES GONZÁLEZ  
Ministro de Transporte

AYDA LUCY OSPINA ARIAS  
Superintendente de Transporte

V.b	Eduardo Enríquez Caicedo	Viceministro de Transporte	
Reviso	Oscar David Gómez	Asesor Despacho del Ministro	
	Sol Ángel Cala	Asesora Despacho del Ministro	
	Carolina Palacio Montoya	Jefe Oficina Asesora de Jurídica (E)	
	Claudia Patricia Roa	Abogada Oficina Asesora de Jurídica	
	Angélica María Yance Díaz	Coordinadora Grupo de Regulación	
Proyectó	Luis Alejandro Zambrano	Asesor Superintendencia de Transporte	
	Andrés López	Asesor Superintendencia de Transporte	
	Adriana Marcela Cetina	Abogada Grupo de Regulación	
	Milagro Gamarra	Abogada Grupo de Regulación	