

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2015**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. Modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 129 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

**Artículo 129. De los informes de tránsito.** Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este Código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indi-

car el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, ~~para que rinda sus descargos~~ quien solo será llamado a descargos cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación.

Parágrafo 1°. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

~~Parágrafo 2°. Las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidas como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.~~

Artículo 2°. El artículo 137 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

**Artículo 137. Información.** 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.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, la sanción solo se registrará a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, cuando la Administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que el comparendo solo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.

Parágrafo 1°. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.

Artículo 3°. Adición del artículo 137 B en la Ley 769 de 2002, este quedará así:

**Artículo 137 B. De los sistemas de fotodetección.** En las vías nacionales los mecanismos de fotodetección solo podrán ser operados por la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional a través de convenios de esta con las autoridades territoriales, salvo que estos equipos sean parte de una red urbana mayor de instrumentos electrónicos en atención a la complejidad del tráfico técnicamente justifi en el plan de seguridad vial, avalado por el Ministerio de Transporte.

Tratándose de aquellos sitios o tramos de las vías nacionales con alto flujo vehicular y peatonal o que por su geometría ameritan forzar la reducción de velocidad por trayectos inferiores a 1 km, la autoridad competente deberá agotar otros mecanismos para lograr tal fin como reductores, resonadores, resaltos y sufi señalización de acuerdo con cada necesidad.

Parágrafo 1°. Cuando se implementen mecanismos electrónicos para control de velocidad, la Policía Nacional velará para que estos formen parte de un sistema integrado y en línea de manera que se optimice su uso en función de un tránsito seguro a lo largo de la vía nacional.

Parágrafo 2° transitorio. El Ministerio de Transporte cuenta con 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley, para conceptuar sobre la pertinencia y cumplimiento de la normatividad vigente de los planes de seguridad vial que concibieron e implementaron sistemas de fotodetección con instrumentos dispuestos casi exclusivamente sobre las vías nacionales.

Artículo 4°. La presente ley tiene vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

NOMBRE Y APELLIDO	FIRMA	SENADOR	REPRESENTANTE
Alfonso...	[Firma]	X	
MARAFERDAND CASAL	[Firma]		X
Federico...	[Firma]		X

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Consideraciones Generales**

La regulación del tránsito terrestre por estar ligada con asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (C. P. artículo 24) y el desarrollo social y económico y más concretamente con la garantía de los derechos fundamenta les explica por qué esta actividad debe ser regulada de manera aguda por el Legislador, quien tiene toda la facultad para establecer reglas y requisitos orientados a proteger la integridad de las personas y los bienes.

Por ser una actividad donde están en juego la facultad de circular de manera absolutamente libre, la Corte Constitucional ha destacado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas”[1][1], de lo que se desprende que regular el tránsito conlleva la obligación de conceder a determinadas autoridades, en este caso las de tránsito, una facultad sancionatoria, la cual recae en aquellos conductores que quebranten las reglas de la protección de la seguridad de las personas.

[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=218&p\\_sec=41535#ftn1](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=218&p_sec=41535#ftn1)

De lo que se trata entonces en esta iniciativa que el uso de las tecnologías de fotodetección, contempladas en la Ley 769 de 2002 artículo 129, tengan un uso racional y acorde con las necesidades y particularidades del sector donde se pretende operen y para ello tengan el apoyo y supervisión de la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional. Lo anterior en concordancia con las normas que facultan a las Secretarías de Tránsito para la instalación y operación de las medidas de fotodetección. Circular número 2014/400213141 del Ministerio de Transporte. Y los artículos 135 (modifi por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010), 137 del CNT y el artículo 86 de la Ley 1450 de 2011.

De otro lado, la potestad sancionatoria administrativa encuentra su fundamento en los artículos 2°, 4°, 29, y en general en los artículos 150.8, 189.21.2.24 y 26, 209, 334, 365, 366 y 370, y dentro de este contexto constitucional debe desplegarse, eso sí, acenando sus diferencias con la potestad sancionadora penal, e identificando su relación con los principios y derechos a la presunción de inocencia y la inversión de la carga de la prueba, pero subordinada también a la exclusión de responsabilidad objetiva y seguimiento del debido proceso.

NOMBRE Y APELLIDO	FIRMA	SENADOR	REPRESENTANTE
Ciro Alejandro Raudney Cortés	[Firma]		X
Roberto David Moreno	[Firma]		X
Oscar David Pineda P	[Firma]		X
Margarita María Torres + Jimenez	[Firma]		X
Esperanza P. de Jimenez	[Firma]		X
Carlos Alberto Cuervo	[Firma]		X
Samuel Rojas Mejía	[Firma]		X
Nivaldo Henao Piada	[Firma]		X
FERNANDO SIERRA TZ	[Firma]		X
Paola Holguín	[Firma]	X	
Susana Gómez	[Firma]	X	
Alfredo Rangel	[Firma]	X	
Rochera Tovar Rey	[Firma]	X	
María Fernanda	[Firma]	X	
FERNANDO RAMOS	[Firma]	X	
Patricia Gómez	[Firma]	X	
Patricia Valencia	[Firma]	X	
JOSÉ OBISUJO GARCÍA	[Firma]		X
Arturo Ramos Maya	[Firma]		X

**En este sentido la Corte Constitucional ha sostenido**

La potestad administrativa sancionadora de la Administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.[2][2]

[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=218&p\\_consec=41535#ftn2](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=218&p_consec=41535#ftn2)

Para efectos de garantizar la comprensión de la presente propuesta de ley, se ha diseñado el siguiente esquema:

- I. Planteamiento del problema para legislar
- II. Justificación del proyecto
- III. Facultad de regulación del legislador.

**I. Planteamiento del problema para legislar**

Las ayudas tecnológicas que han sido introducidas en el Código Nacional de Tránsito se han convertido hoy en el instrumento más idóneo de la potestad sancionatoria de las autoridades administrativas de tránsito porque las grabaciones de las cámaras de video y equipos electrónicos de lectura se utilizan como prueba reina de ocurrencia de una infracción de tránsito y por consiguiente para la imposición de los llamados comparendos electrónicos.

Estos medios tecnológicos han suscitado un gran debate y creciente rechazo ciudadano por la manera como se ha venido imponiendo la cultura del comparendo electrónico o la fotomulta como comúnmente se le denomina, en la mayoría de los casos señalando directamente al propietario sin que haya siquiera un indicio de su infracción o estableciendo que puede ser responsable pero solo si se desconoce la identidad del conductor. Esto a pesar de que el parágrafo 1° del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, que no fue modificada por la Ley 1383 de 2010, y en cuya norma se establece claramente que “las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción”. [3][3]

[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=218&p\\_consec=41535#ftn3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=218&p_consec=41535#ftn3)

Lo que se ha podido identificar como problema es que la normativa que permite la elaboración de órdenes de comparendo con base en grabaciones de video o equipos electrónicos limita el derecho a la defensa y no garantiza el debido proceso a los presuntos infractores por cuanto la norma actual obliga al propietario una vez reciba copia del comparendo electrónico estará obligado al pago de la multa.

En este mismo sentido y de manera creciente, los alcaldes de entes territoriales de ciudades pequeñas e intermedias han instalado sistemas de foto detección de manera cuestionable, aprovechando los vacíos que la norma deja al respecto, en cuanto a los requisitos y condiciones que estos sistemas deben cumplir para ejercer la labor fundamental para la cual fueron autorizados por la ley. En este sentido presuntamente, se

ha visto cómo en cada vez más sitios de las carreteras nacionales abundan sistemas de fotodetección que con criterios disímiles y sin control ni autorización de los organismos nacionales se establecen por ejemplo límites de velocidad sin estudio o plan alguno, obligando a los conductores a incurrir casi obligatoriamente en falta a la norma.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*” deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparezcan consecuencias para los administrados.

El legislador previó distintas formas de hacer comparecer al conductor y de avisar al propietario del vehículo sobre la infracción, para que pueda desvirtuar los hechos de manera que quedara proscrita cualquier forma de responsabilidad objetiva que pudiera predicarse del propietario del vehículo infractor, cuando su identidad pueda coincidir con la del conductor. Es una obligación de la administración de tránsito con facultades sancionatorias cuando hace uso de la notificación al último propietario registrado del vehículo, agotar todos los medios a su alcance para hacerlo comparecer y llamarlo a descargos, cuando existan los elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción, lo que está sujeto a un supuesto anterior y es que no fuere viable identificar al conductor.

El problema que aquí se esboza y que es objeto de la presente iniciativa busca precisar entonces los supuestos que traen las normas sobre la responsabilidad por infracción de tránsito atribuidas al propietario del vehículo de manera directa y en el evento en que sea así, garantizar que esta regulación se ajuste al debido proceso. De otro lado, ajustar la norma sobre elaboración de órdenes de comparendo con base en grabaciones de video o equipos electrónicos para que estas no impidan el derecho a la defensa de los presuntos infractores y de los propietarios de los vehículos.

**II. Justificación**

Planteado el problema anterior, la justificación de la presente iniciativa se sustenta en que las normas actuales sobre procedimientos sancionatorios deben actualizarse a la luz de la jurisprudencia condicional, quien ha declarado la inexecutable de muchos de sus apartes y en otros casos ha condicionado su executable por cuanto no están conforme con el debido proceso. El registro de la infracción por medios técnicos o tecnológicos no puede servir de soporte para imponer automáticamente una multa en cabeza del propietario del vehículo hasta tanto no se agote la actuación administrativa de identificación del mismo, agotando el debido proceso.

Bajo esta perspectiva, en la legislación actual no puede seguir avalando instrumentos sancionatorios que lleven a concluir por ejemplo que la inasistencia del propietario a la citación genere, por sí misma, la imposición de la sanción, pues es necesario un mínimo probatorio para que la autoridad de tránsito pueda

sancionar. Así mismo, deberá entenderse que la sanción solo puede imponerse cuando aparezca plenamente probado que el citado es el infractor.

En el mismo sentido del anterior argumento, debe quedar claro en los textos de los artículos 129 y 137 la responsabilidad del propietario, pues este será notificado de la infracción de tránsito solo si no es posible identificar o notificar al conductor, sin que pueda con la sola notificación generarse la obligación de pagar.

La otra consideración que resulta muy pertinente es que la normativa de tránsito terrestre habilita el uso de ayudas tecnológicas para identificar a los vehículos y conductores infractores y, que estas aunque no se trate de medios clásicos de prueba, gozan de un respaldo en el contexto de la jurisprudencia constitucional y contenciosa en la medida en que como instrumento del procedimiento sancionatorio administrativo garantizan el debido proceso. Sin embargo esta situación no faculta el uso disímil de esta herramienta, con criterios no controlados en las carreteras del país por parte de las autoridades Nacionales, al respecto se ha evidenciado en múltiples reportes en el país, cómo hay un generalizado inconformismo por la aplicación de las fotomultas, al respecto el Coronel Juan Francisco Peláez, Director de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional ha declarado *“Antes de llegar a estos pueblos estamos poniendo conos para que la gente frene y así acabarles el negocio a los alcaldes, porque sus cámaras no tienen la finalidad de reducir la accidentalidad vial sino recaudar dinero para sus municipios y muchas veces en sociedad con los dueños de las cámaras”* (**Fotomultas, prevención o gran negocio. Periódico El Tiempo julio 4 de 2015**).

### III. Las modificaciones propuestas

En el mismo sentido, **el artículo 129, que aborda el tema de los informes de tránsito, se pretende concretar las garantías del debido proceso** al último propietario registrado del vehículo, incluyendo las reglas que para tales efectos ha establecido la Corte Constitucional en el sentido de llamar a descargos a este último cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción.

En este orden se propone eliminar el parágrafo 2° de este artículo, con el fin de retomar en un contexto más amplio claro y orientador lo referido a los sistemas de foto detección, más adelante en el artículo 137 B.

Parágrafo 2°. Las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidas como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo.

La adición del artículo 137 B quedará de la siguiente manera:

**Artículo 137 B. De los sistemas de fotodetección.** En las vías nacionales los mecanismos de fotodetección solo podrán ser operados por la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional a través de convenios de esta con las autoridades territoriales, salvo que estos equipos sean parte de una red urbana mayor de instrumentos electrónicos en atención a la

complejidad del tráfico técnicamente justifi en el plan de seguridad vial, avalado por el Ministerio de Transporte.

Tratándose de aquellos sitios o tramos de las vías nacionales con alto flujo vehicular y peatonal o que por su geometría ameritan forzar la reducción de velocidad por trayectos inferiores a 1 km, la autoridad competente deberá agotar otros mecanismos para lograr tal fin como reductores, resonadores, resaltes y sufi señalización de acuerdo con cada necesidad.

Parágrafo 1°. Cuando se implementen mecanismos electrónicos para control de velocidad, la Policía Nacional velará para que estos formen parte de un sistema integrado y en línea de manera que se optimice su uso en función de un tránsito seguro a lo largo de la vía nacional.

Parágrafo 2° transitorio. El Ministerio de Transporte cuenta con 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley, para conceptuar sobre la pertinencia y cumplimiento de la normatividad vigente de los planes de seguridad vial que concibieron e implementaron sistemas de fotodetección con instrumentos disuuestos casi exclusivamente sobre las vías nacionales.

Con lo anterior se busca que exista una entidad idónea, con conocimiento y responsabilidad sobre las vías nacionales, que aporte asistencia técnica y orientaciones de tipo técnico para la instalación de los sistemas de foto detección, que tenga en cuenta aspectos como los siguientes: (i) pertinencia de la instalación del sistema, comparado con otros tipos de medidas de mitigación de riesgo, protección de la vida de peatones y conductores. (ii) Cumplimiento del espíritu de la ley. (iii) Definición técnica de sitios para la instalación de los mecanismos de detección, basados en las estadísticas de accidentalidad y otros factores influyentes. (iv) Tipos de infracción a detectar acordes con las necesidades y condiciones particulares de la vía a intervenir.

Se busca con ello poner tope a la interpretación amañada de la ley, que con criterios disímiles se instalen sistemas de fotodetección, con aspiraciones económicas más que la búsqueda de contribuir a la mejoría del sistema de movilidad vial.

En el artículo 137, básicamente se reitera la importancia de la comunicación del informe que suministra el medio al conductor, por lo que la administración de tránsito deberá agotar todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna.

Un avance importante en el propósito de la presente iniciativa tiene que ver con que se deja establecido que el comparendo solo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor. De manera que lo aquí propuesto salvaguarda en su integridad la aplicación del principio del debido proceso administrativo sancionatorio del que sin duda se desprenden garantías importantes como (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos

administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.

**IV. Facultad del legislador para adoptar procedimientos de tránsito**

Finalmente, en materia de regulación de los procedimientos y procesos administrativos en materia de tránsito, y de regulación de los procedimientos para la aplicación de limitaciones o sanciones por infracciones de tránsito, le asiste igualmente al Legislador una extensa potestad de regulación, de conformidad con las disposiciones generales consagradas en los artículos 29 y 150, numerales 1 y 2 de la Constitución Política, que consagra que es al Legislador a quien le incumbe regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las diferentes acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

En estos términos dejo a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa para que en el escenario del debate político y jurídico sea analizado y decidido de manera que todos los reparos que hoy existen sobre los artículos modificados puedan ser superados, legitimando así la utilización de los medios tecnológicos como instrumentos de prueba de la potestad sancionatoria administrativa, subordinándolas a las reglas del debido proceso y la presunción de inocencia.

De los honorables Congressistas,

NOMBRE Y APELLIDO	FIRMA	SENADOR	REPRESENTANTE
Álvaro Uribe		X	
			X
MARAFERDANDOS CABAL			X
Fernando Araujo			X

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de septiembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 116 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Hugo Hernán González*; honorable Senador *Álvaro Uribe*; honorable Representante *Tatiana Cabello*; honorable Senador *Fernando Araujo* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

Tatiana Cabello

R.C. Araujo Hernán G.

Fernando Araujo

Alfredo Rangel

Piome Garcia