



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., agosto de 2024

VI

H. Senador  
**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad

Respetado señor presidente del Senado:

De manera atenta me dirijo a usted, en mi calidad de senador la República, con el fin de presentar proyecto de ley, *"Por la cual se condicionan las foto multas a la identificación del conductor infractor y no de quien aparezca como propietario del vehículo, se establece una correcta notificación y se dictan otras disposiciones"* (Freno a las fotomultas), junto con su exposición de motivos, en los precisos términos del artículo 154 de la Constitución y el artículo 140 y siguientes de la Ley 5 de 1992, como se lee a continuación:

**PROYECTO DE LEY No. 158 de 2024**

**"POR LA CUAL SE CONDICIONAN LAS FOTO MULTAS A LA IDENTIFICACIÓN DEL CONDUCTOR INFRACTOR Y NO DE QUIEN APAREZCA COMO PROPIETARIO DEL VEHÍCULO, SE ESTABLECE UNA CORRECTA NOTIFICACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

"El Congreso de Colombia, Decreta"

**Artículo 1º: Objeto.** A través de la presente ley se busca que los procedimientos de tránsito establecidos para imponer comparendos mediante el uso de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico o más comúnmente conocidos como "foto multas", sean completamente garantistas y se adecuen a los principios fundamentales establecidos en nuestra Constitución Política, respetándolos de manera prevalente y con plena observancia de los procedimientos normativos para su total validez.

**Artículo 2º:** Modifíquese en párrafo 2º del artículo 129 de la ley 769 DE 2002, el cual quedará con el siguiente tenor:

**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,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

teléfono y dirección del presunto inculpaado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar 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 dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación.

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

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

**Artículo 3°:** Adiciónese un parágrafo al artículo 10 de la ley 2161 de 2021, el cual será del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 10. MEDIDAS ANTIEVASIÓN.** Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su propiedad circulen:

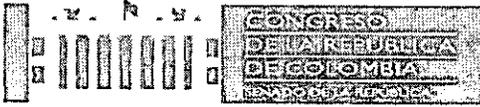
- a) Habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito,
- b) Habiendo realizado la revisión tecnomecánica en los plazos previstos por la ley,
- c) Por lugares y en horarios que estén permitidos,
- d) Sin exceder los límites de velocidad permitidos,
- e) Respetando la luz roja del semáforo.

La violación de las anteriores obligaciones implicará la imposición de las sanciones previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito modificado por la Ley 1383 de 2010 para dichos comportamientos, previo el cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional de tránsito.

**Parágrafo: Para la aplicación de las sanciones a que haya lugar con ocasión de la comisión de las conductas descritas en los literales c), d) y e) del presente artículo, los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico deberán adecuarse de tal manera que permitan la identificación plena y con precisión del conductor.**

**Artículo 4°:** Adiciónese un parágrafo 3° al artículo 2 de la ley 1843 de 2017, el cual será del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 2o. CRITERIOS PARA LA INSTALACIÓN Y PUESTA EN OPERACIÓN.** Todo sistema automático, semiautomático y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito que se pretenda instalar, deberá cumplir con los criterios técnicos de seguridad vial que para su instalación y operación establezca el Ministerio de Transporte en conjunto con la Agencia Nacional de Seguridad Vial.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos que se pretendan instalar, deberán contar con autorización de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la cual se otorgará de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

(...)

**PARÁGRAFO 3°: Para la aplicación de las sanciones a que haya lugar por la comisión de conductas detectadas a través del uso de los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico deberán adecuarse de tal manera que permitan la identificación plena y con precisión del conductor.**

**Artículo 5°:** Modifíquese en inciso segundo del artículo 8 de la ley 1843 de 2017, el cual será del siguiente tenor:

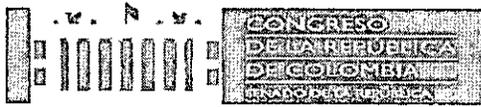
ARTÍCULO 8o. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación:

El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público. En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación ~~por aviso~~ de la orden de comparendo **de conformidad con lo establecido en los artículos 291 a 297 del Código General del Proceso, en concordancia con lo dispuesto en el capítulo V de la ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, so pena de ser declaradas nulas de forma automática y de pleno derecho por violación al derecho fundamental al debido proceso, con la simple solicitud del peticionario afectado.**

**Artículo 6°:** Adiciónese un inciso tercero al artículo 3 de la ley 1843 de 2017, el cual será del siguiente tenor:

ARTÍCULO 3o. AUTORIDAD COMPETENTE PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS TÉCNICOS. La Superintendencia de Puertos y Transporte tendrá como función:

Adelantar, de oficio o a petición de parte, acciones tendientes a verificar el cumplimiento de los criterios técnicos definidos por el Ministerio de Transporte y la Agencia de Seguridad Vial, en el evento de encontrar incumplimientos por parte de la



**Castellanos**  
S E N A D O R

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

autoridad de tránsito en dichos criterios podrá iniciar investigación correspondiente la cual podrá concluir con la suspensión de las ayudas tecnológicas hasta tanto cumplan los criterios técnicos definidos.

**La Superintendencia de Puertos y Transporte tendrá la facultad de suspender de forma inmediata y por el término que dure su investigación, la operación de los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico, cuando de oficio o a petición de parte se encuentre que estén operando de forma indebida o sin el lleno de los requisitos.**

**Artículo 7°:** Queda estrictamente prohibido utilizar bienes públicos o bienes de uso público para la instalación de cualquier tipo artefacto o aparato que se use para la imposición de foto comparendos, debiendo los propietarios u operadores de estos sistemas de foto detección acudir a cualquier otro tipo de bienes, ya sean privados, donde medie el pago previo correspondiente de aquello que por derecho de servidumbre o arrendamiento deban pagar.

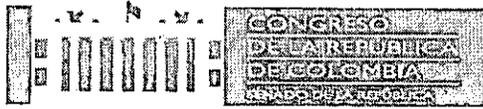
**Artículo 8°:** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO**  
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**Castellanos**  
S E N A D O R

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.

La actualidad jurisprudencial ambigua, contradictoria y difusa sobre las Fotomultas en el país, obliga a este Congreso de la República a legislar al respecto, de forma concreta y con base en las tres principales problemáticas que hoy enfrentan las víctimas de los también denominados Fotocomparendos.

La implementación de las Fotomultas en Colombia ha sido objeto de numerosos debates y polémicas en los últimos años, por cuanto este es un mecanismo aplicado por medio de cámaras de vigilancia instaladas en diferentes lugares de las ciudades y de las vías de nuestro país, que se generan automáticamente cuando un el conductor de vehículo infringe alguna norma de tránsito, como por ejemplo, pasarse un semáforo en rojo o exceder los límites de velocidad permitidos, o violar algunas otras disposiciones de tránsito como el pico y placa.

Por un lado, hay quienes se han mostrado como defensores de las Fotomultas, argumentando que estas son una herramienta efectiva para disuadir comportamientos imprudentes al volante. Según ellos, estos dispositivos ayudan a reducir los accidentes de tránsito y salvar vidas, especialmente en zonas de alto tránsito vehicular, asegurando además que contribuyen a mejorar la cultura vial y la responsabilidad ciudadana.

Sin embargo, también existen argumentos en contra, pues se considera que simplemente son una forma de recaudación de dinero para el Estado y para los privados que las operan, ya que las sanciones generadas por las infracciones viales representan importantes ingresos para estos, pero en muchos otros casos, se ha llegado a considerar que esta práctica genera una sensación de vigilancia constante y violación de la privacidad de los vecinos donde están instaladas y de quienes las sufren.

En este sentido, la implementación de las Fotomultas ha enfrentado mucha más resistencia por parte de los conductores y del común de la ciudadanía, generando incluso protestas y manifestaciones<sup>1</sup>. Algunos optan por no pagar las multas, argumentando que estas fueron generadas de manera errónea o sin pruebas suficientes, existiendo el temor de que los Fotocomparendos conviertan a los conductores en víctimas de un sistema que busca solo sancionarlos injustamente, bajo el entendido que por regla general estas son operadas por empresas privadas que en nada tendrían que responder ante la Constitución y la ley por sus conductas, de la misma manera que sí respondería un servidor público.

De igual manera existe el temor de que las foto multas convierten a los conductores tan solo en financiadores de un sistema sancionador sin ningún tipo de resultado, por cuanto las

---

<sup>1</sup>Conductores bloquean la Troncal del Oriente en protesta por excesivas 'fotomultas' <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/bloqueos-en-la-troncal-de-orientes-por-fotomultas-774886>, Transportadores bloquearon paso en Zipaquirá en protesta por fotomultas <https://www.elespectador.com/colombia/cundinamarca/transportadores-bloquearon-paso-en-zipaquira-en-protesta-por-fotomultas/>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Secretarías de tránsito no le han presentado a la opinión pública si quiera de manera sumaria, cuántas vidas han salvado desde su implementación, y en el caso de Bogotá, no le informaron a los ciudadanos con el despliegue mediático que lo ameritaría, el cambio del límite de velocidad de algunas avenidas importantes donde lo pasaron de 60 a 50 kilómetros por hora sin razón alguna y aparentemente solo para capturar más infractores pues hay quienes han afirmado que el propósito de la disminución de la velocidad solo ha sido para que saliera más clara la foto de quienes aleatoriamente y hasta injustificadamente fueran capturados por las cámaras, pero lo que sí es muy fácil de afirmar y de demostrar es que el recaudo aproximado que se genera por esta práctica, solo refiriéndonos a la Secretaría de Movilidad del Distrito Capital de Bogotá ascendió en el año 2022 de la suma de \$22.453.281.488, registrándose 85.294 comparendos impuestos por cámaras.<sup>2</sup>

Valga subrayar que también se presenta una crítica generalizada, en el sentido de que en muchos casos no existe un procedimiento adecuado en la aplicación de las Fotomultas, afectando el debido proceso y especialmente el derecho de defensa de los presuntos infractores. De hecho y de acuerdo con datos del H. Concejo de Bogotá se presentan una cantidad de errores al momento de la captura fotográfica o filmica tales como (i) Error en la placa de vehículos, error que recae en que la cámara confunde la W con la N. (ii) Velocidad: Un vehículo puede ir a la velocidad permitida y puede pasar un vehículo mucho más rápido y la cámara puede cometer el error de imponerle el comparendo al vehículo que iba lento. (iii) Pico y placa con vehículos híbridos: La relación del híbrido está directamente en el RUNT y las cámaras están tomando el comparendo por pico y placa, a pesar de que, Los vehículos eléctricos e híbridos hacen parte de la lista de excepciones de esta medida. Indicando que no se está realizando la previa validación.<sup>3</sup>

Por otro lado se critica y se reitera, que pareciera que las fotomultas hubieran sido implementadas únicamente con fines lucrativos especialmente de particulares, por cuanto como se observa de la lectura del artículo 10 de la ley 2161 de 2021, se hubiera circunscrito a identificar las infracciones más fáciles de capturar por cámaras básicas, en la medida que no se incluyen infracciones como el conducir hablando por teléfono celular, o conducir fumando cigarrillo o conducir sin el cinturón de seguridad puesto. Por estas y por todas las razones que se pasan a exponer es que esta iniciativa toma una gran relevancia y la simplicidad que la caracteriza para atacar los tres principales problemas que aquejan a la ciudadanía, la convierte en un proyecto de capital importancia.

## SITUACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LAS FOTOMULTAS

Lo primero que hay que decir, es que en Colombia las Fotomultas no fueron consideradas como inconstitucionales por nuestra Corte Constitucional, pues esta nunca dijo que lo fueran y por esta razón es que hoy en día muy seguramente los ciudadanos siguen preguntándose el por qué les continúan imponiendo Fotomultas y esta pregunta resulta pertinente porque efectivamente se las siguen imponiendo a través de los sistemas de foto-detección.

---

<sup>2</sup> Datos de la Secretaría Distrital de Movilidad, encontrados en una entrevista periodística <https://www.semana.com/nacion/articulo/esta-es-la-millonaria-cifra-que-ha-recibido-la-secretaria-de-movilidad-de-bogota-por-fotomultas-solo-durante-2022/202230/>

<sup>3</sup> Preocupantes errores en el sistema de fotomultas en Bogotá [Concejo de Bogotá D.C. - Preocupantes errores en el sistema de fotomultas en Bogotá \(concejodebogota.gov.co\)](http://concejodebogota.gov.co)



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

No obstante, lo que sí dijo la Corte Constitucional<sup>4</sup> y que se busca solucionar en gran medida a través de este proyecto de ley, es que la Secretarías de Tránsito o de Movilidad, según sea el caso, deben probar quién fue el infractor y solo a este lo puedan multar. Lo que pasaba antes de dicha sentencia, era que la ley permitía que la Secretaría de Tránsito no probara si el infractor o quien iba conduciendo era el mismo dueño del vehículo o la esposa, o el papá o el hermano y la multa automáticamente iba para el propietario, esto porque la cámara lo que identifica es la placa del automotor.

Posteriormente, a raíz de la expedición de la ley 2161 de 2021 se presentó ante la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad que buscaba de este alto tribunal la declaratoria de inexecutable del artículo 10<sup>5</sup> de dicha norma, con fundamento en dos aspectos principales a saber: (i) por violación al artículo 158 de la Constitución Política, al considerar que no había unidad de materia entre el objeto de la norma y su artículo 10, bajo el entendido que la citada ley se circunscribía a “establecer medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002”, mientras que al artículo 10 se le agregaron ítems adicionales no relacionados con dicho título y (ii) por cuanto esos otros ítems agregados vulneraban los artículos 6 y 29 de la Constitución, bajo el entendido que, en resumidas palabras, se revivió la solidaridad entre propietario y conductor en materia de tránsito.

La Corte Constitucional, no accedió a lo solicitado en la demanda de inconstitucionalidad al considerar, palabras más, palabras menos, que no se había violado el principio de unidad de materia en la expedición de la ley, por cuanto en el artículo 10 de la ley 2161 de 2021 se habla del SOAT y porque en el epígrafe de la ley se había dejado claro que la norma dictaría “otras disposiciones” y en cuanto, al referirse al segundo aspecto demandado, dijo que, como quiera que en el “derecho civil existe la figura de la responsabilidad por el hecho de otro”, la responsabilidad del propietario del vehículo también se establecería en el grado de culpa, bajo el supuesto de que su deber es velar porque quien conduzca su vehículo no cometa infracciones.

Ante la decisión de la sala plena de la Corte Constitucional, se presentó un salvamento de voto a la Sentencia C-321 de 2022 por parte del H Magistrado José Fernando Reyes Cuartas<sup>6</sup>, donde dejó varias constancias y muchos reparos a la decisión de la sala plena, los cuales me permito resaltar en los siguientes términos:

(...)

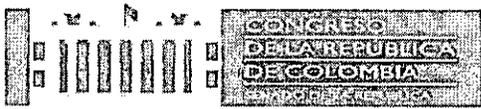
*“considero que los literales c, d y e, de la norma en estudio, son simple y llanamente un ejercicio inescudido de responsabilidad objetiva, desconociendo de raíz, el precedente constitucional ampliamente desarrollado en la Sentencia C-038 de 2020,*

<sup>4</sup> Sentencia C-038 de 2020, Magistrado Ponente, Alejandro Linares Cantillo, expediente D-12329.

<sup>5</sup> ARTICULO 10°. Medidas Antievasión. Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su propiedad circulen: a) Habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, b) Habiendo realizado la revisión tecnomecánica en los plazos previstos por la ley, c) Por lugares y en horarios que estén permitidos, d) Sin exceder los límites de velocidad permitidos, e) Respetando la luz roja del semáforo.

“La violación de las anteriores obligaciones implicará la imposición de las sanciones previstas en el Artículo 131 del Código Nacional de Tránsito modificado por la Ley 1383 de 2010 para dichos comportamientos, previo el cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional de tránsito.”

<sup>6</sup> H. Magistrado, Reyes Cuartas José Fernando, Salvamento de voto a la Sentencia C-321 de 2022.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*sobre el análisis de responsabilidad personalísima y subjetiva en contenidos sancionatorios administrativos en esta materia. Un lector –incluso lego– podrá leer el contenido de ambas decisiones para encontrar la necesaria y palmaria contradicción entre una y otra, sin que el asunto de la cosa juzgada –en todas sus formas posibles– fuera siquiera mentado.*

*Es sin duda una equivocación utilizar el concepto de la responsabilidad en clave civil, para hallar el discernimiento de una imputación con incidencia personal. Dicho de otro modo, si en derecho civil existe la responsabilidad por el hecho de otro, lo cual no extravasa las consecuencias económicas, en derecho sancionatorio, la responsabilidad es personal e intransferible (art. 29 CP, principio de culpabilidad), de suerte que infringir por ejemplo la regla de no sobrepasar la luz roja, en el derecho administrativo del tránsito genera a más de consecuencias económicas, consecuencias personales –como puede ser la suspensión del carnet de conducir o suspender esa licencia por años, de presentarse reincidencia–. Incluso cuando se asienta el injusto penal impudente en el mero desvalor de la acción, la existencia de un resultado apenas si es una condición de la punibilidad, esto es, ya existe un delito. Por ello, en el debate transcurrido al interior de la Sala advertí que la decisión confunde la responsabilidad culposa<sup>7</sup> con la culpabilidad<sup>8</sup>, sin acertar a perfilar esta última, ora como principio constitucional o ya como categoría de la arquitectura del delito (cfr. parte resolutive), lo cual es particularmente problemático de cara a la extensa jurisprudencia constitucional. Dicho de otra manera, confundir la culpa con la culpabilidad no es solamente un asunto de relevancia dogmática, sino una involución en la construcción de la línea de la Corte que se ha mostrado de antaño garantista en esta materia –por más de 30 años ya–.*

*Por tanto, en mi opinión la norma que se impugnaba debió declararse inexecutable, dado que hace referencia a exigencias que, fácticamente y en la ejecución de los comportamientos, no recaen en cabeza del propietario, **sino inicialmente en el conductor del vehículo**. Si bien finalmente no excluye o elimina la del conductor termina por establecer una responsabilidad objetiva al dirigirse principalmente al propietario –por el solo hecho de ser el titular del vehículo–, sin determinar quién concreta la causa que genera la infracción. Con ello se deja desconocer el criterio de responsabilidad personal o subjetiva de la infracción, además de vulnerar la presunción de inocencia.”*

Este salvamento de voto es bastante dicente y a nuestro juicio muy acertado, por cuanto señala los aspectos más importantes que se deben tener en cuenta al momento de la

<sup>7</sup> Ejecución de comportamientos culposos y no dolosos.

<sup>8</sup> Es aquel juicio de reproche sobre la conducta del actor que permite imponer una sanción. Tiene como fundamento el principio de presunción de inocencia y el avance hacia un contenido sancionatorio de acto. En ese sentido, el desvalor se realiza sobre la conducta del actor en relación con el resultado reprochable, más no sobre aspectos internos como su personalidad, pensamiento, sentimientos, temperamento entre otros. Conforme a lo anterior, está proscrita cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues la base de la imputación es el juicio de reproche de la conducta del sujeto activo al momento de cometer el acto. Por último, la culpabilidad permite graduar la imposición de la sanción de manera proporcional, puesto que el análisis no se agota en la verificación de la intención sino que también se debe tener en cuenta el sentido específico que a la acción u omisión le imprime el fin perseguido por el sujeto. Sentencia C-181 de 2016.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

implementación de mecanismos sancionatorios como lo son las Fotomultas y es por esta razón que las diferencias jurisprudenciales esbozadas ameritan una reglamentación normativa de permita zanjar de una vez por todas la discusión que se ha planteado en torno de la validez o no de los Fotocomparendos en nuestro país y que sea acorde al momento actual en el que nos encontramos, es decir, luego de los dos pronunciamientos jurisprudenciales descritos, junto con el importante salvamento de voto que se dio al interior de uno de ellos, que permita evitar ambigüedades, contraposiciones, una posible cosa juzgada y que más bien le genere certidumbre a los ciudadanos, sin desconocer la respetable decisión de la Corte, pero que materialice el sentir de los conductores de vehículos y especialmente de los propietarios.

Varias iniciativas legislativas se han presentado en los últimos años referentes a la problemática de las Fotomultas, dentro de las que vale la pena destacar la presentada por el representante León Fredy Muñoz Lopera en el año 2021 bajo el número 358 del mismo año, cuyo avance concluyó con su archivo por tránsito de legislatura, sumada a una presentada en marzo de este año bajo el número 365 de 2023, iniciativa de origen parlamentario presentada por un número importante de congresistas dentro de los que me permito destacar como autores a los Honorables Representantes Andrés David Calle Aguas, Heraclito Landinez Suárez, Gilma Díaz Arias, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Wilder Iberson Escobar, entre otros, cuyo trámite corrió la misma suerte del anterior al terminar archivado por tránsito de legislatura.

En la práctica lo que hoy día sucede en esta materia, es que si a usted lo notifican de un comparendo cargado a la placa de su vehículo, si no se asiste a la audiencia este se convierte en una multa, pero por otra parte ir a la audiencia le representa al infractor revelar quién era entonces el real conductor del vehículo y es aquí donde se presenta otra situación constitucional y es que todos los colombianos tenemos el derecho a guardar silencio, a no auto incriminarnos y a no delatar a nuestro núcleo familiar más cercano o en los primeros grados de consanguinidad, afinidad o civil y lo que se derivaría del asunto es que si usted no se auto incrimina, ni delata a sus familiares, asume la multa.

La Corte en su sabiduría<sup>9</sup> lo que ha planteado es identificar al verdadero infractor, por cuanto no se puede permitir que, por otro lado, se le invierta la carga de la prueba a la víctima o en este caso al propietario y en este sentido queda claro que la responsabilidad de demostrar recae en cabeza del Estado pues este es quien tiene el deber de probar sin lugar a equívocos en su facultad sancionadora la verdadera identidad del infractor y no trasladarle esa responsabilidad a los ciudadanos, que pueden llegar hasta a auto infringir su derecho-deber constitucional de no auto incriminarse por dos razones: (i) porque casi nadie tiene tiempo de ir a impugnar estos comparendos y (ii) porque además pierde el descuento del 50% que normalmente es lo primero que se busca cuando recibe una orden de comparendo sumado a la obligación de hacer el curso de 2 horas para que le hagan el descuento del 50%.

Cuando se hace el curso para recibir el descuento del 50% entonces en ese momento usted asume la responsabilidad y legalmente usted está aceptando la responsabilidad y por eso hace un curso donde le presentan una serie de normas de tránsito y de recomendaciones para conducir de manera correcta, sin saber los instructores del curso que usted no ha

<sup>9</sup> Sentencia C-038 de 2020, Magistrado Ponente, Alejandro Linares Cantillo, expediente D-12329.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

cometido ninguna infracción, pero tan solo por eso se paga la mitad de la multa y una enorme mayoría de personas opta por ese camino.

En la práctica si el infractor busca impugnar y pierde en la impugnación, ya no se hace acreedor a ningún descuento, ni podría ya hacer ningún curso, sino que le impone el 100% de la multa, luego entonces la ley actual tiene problemas serios y tal el caso de lo que sucede con la notificación del comparendo la manera en que se notifican estas foto multas también es tocado dentro de esta iniciativa legislativa pues hoy día lo que dice la norma es que al presunto infractor lo van a notificar en la dirección que tiene registrada en el RUNT y es que este es otro problema actual, pues casi nadie actualiza los datos que tienen en el RUNT, y la norma lo que obliga cuando no se ubica al infractor por los datos del RUNT es a que publiquen un "aviso", luego entonces cuando la persona se da cuenta es cuando el comparendo ya se ha convertido en multa. Esto está casi que obligando a los conductores a estar revisando en el RUNT y en le SIMIT cada vez que se saca el carro a ver si le impusieron una fotomulta y eso no poder ser de buen recibo.

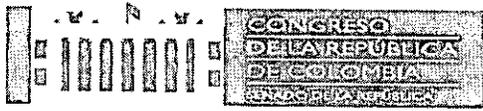
Si usted cambió de casa si usted cambió domicilio pues esa notificación se pierde y la multa entonces ahí empieza como un contador sumando intereses y ese es una arbitrariedad que debemos atacar y porque sin duda representa un problema para los ciudadanos porque nadie o casi nadie actualiza los datos en el RUNT cuando cambian de domicilio o cuando cambian su correo electrónico.

## PROBLEMA JURÍDICO A SOLUCIONAR.

A continuación, nos proponemos exponer de una manera detallada y resumida, cómo las leyes y pronunciamientos jurisprudenciales que han velado por revivir la solidaridad en materia de infracciones de tránsito, han sido desacertadas y propenden por violaciones a principios y derechos constitucionales fundamentales, extractando y parafraseando los más relevante de algunos los pronunciamientos de los intervinientes en el estudio de la sentencia C-321 de 2022, especialmente los de La Universidad Surcolombiana, la Pontificia Universidad Bolivariana, La Defensoría del Pueblo y La Procuraduría General de la Nación<sup>10</sup> y siendo lo expresado por ellos justamente los principales aspectos negativos sobre las fotomultas que pretendemos atacar con esta iniciativa, en los siguientes términos:

- La Ley 769 de 2002 contiene definiciones diferentes para distinguir entre el propietario y el conductor del vehículo.
- La Corte Constitucional en su Sentencia C-038 de 2020 "ha indicado que las multas por infracciones de tránsito no deben ser para el propietario del vehículo, es decir, esas multas deben ser pagadas por las personas que cometan las infracciones y no por los propietarios".
- Con ese pronunciamiento dejó sin piso en ese momento la disposición normativa de solidaridad entre conductor y propietario.

<sup>10</sup> Sentencia C-321 de 2022, Magistrado ponente Jorge Enrique Ibáñez Najjar, expediente D-14.628, exposición de motivos, numerales 65 y s.s.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- Además se dijo, que en el caso de las Fotomultas se debe “identificar quién comete la infracción”, ya que “no se puede imponer responsabilidad sancionatoria sobre la persona que no ha cometido falta alguna”.
- Los literales c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 desconocen los artículos 6 y 29 de la Constitución; concretamente, “el derecho de defensa, la presunción de inocencia y el principio de imputabilidad personal”.
- Por la forma en que está redactada la norma, conduce a que el Estado sancione a una persona que no ha realizado la infracción, por el solo hecho de ostentar el derecho real de propiedad sobre el vehículo, generando así una responsabilidad objetiva por el hecho ajeno, la cual se encuentra proscrita constitucionalmente en nuestro país.
- Se vulnera el derecho de defensa porque el propietario, aunque puede concurrir formalmente al proceso administrativo contravencional de tránsito, ser oído allí, presentar y controvertir pruebas, materialmente no se puede defender frente al incumplimiento de deberes que se encuentran por fuera de su órbita o esfera de responsabilidad y que, por esta razón, no se le deberían imputar personalmente.
- Asimismo, desconocen la presunción de inocencia porque permite sanciones sin prueba de la culpabilidad y, además, invierte la carga de la prueba, pues sería el propietario del vehículo el llamado a aportar evidencias sobre sus gestiones para velar por el cumplimiento de sus deberes en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, cuando esto, en realidad, le incumbe directa y personalmente a quien ha cometido la infracción. Ello, además, descargaría al Estado del deber mínimo de identificar al verdadero infractor de las normas de tránsito, conforme lo ha exigido la jurisprudencia constitucional.
- Vulnera la presunción de inocencia del propietario del vehículo automotor, así como el principio de imputación personal, que establece en cabeza de las autoridades la obligación y el deber de identificar plenamente, en rigor, al autor de la infracción”
- Desde el 2003, en la Sentencia C-530 de ese año se determinó que “no era posible atribuir al dueño del bien ningún tipo de responsabilidad objetiva, habida cuenta de que a la luz de los principios y derechos incorporados en el texto superior de 1991, no era factible imponer una sanción sin que el titular del derecho de dominio del rodante hubiera realizado la actuación infractora”
- Resulta desproporcionado e irrazonable” que se le imponga la multa de manera automática “u objetiva si se quiere” al propietario del vehículo cuando no sea la misma persona que conducía al momento de la infracción, pues “las autoridades encargadas de imponer el comparendo tienen el deber de identificar plenamente al infractor para garantizar así el derecho constitucional al debido proceso”.
- Son inconstitucionales por desconocer el principio de responsabilidad personal, porque “contemplan la posibilidad de que se impongan sanciones a los propietarios de vehículos por hechos que escapan su órbita de acción”. Lo anterior, a su juicio, va “en contravía de la reiterada jurisprudencia constitucional en la materia”, la cual, según



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

anotó, ha señalado que (i) la responsabilidad personal “exige que la sanción se predique únicamente respecto de las acciones u omisiones propias del infractor” y “es una exigencia transversal que no admite excepciones ni modulaciones en materia administrativa sancionatoria”; (ii) la responsabilidad solidaria “como forma de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del derecho sancionatorio (...) porque desconoce el fundamento del sistema punitivo, basado en que cada persona responde por sus propios actos y sin que en ningún caso pueda sustentarse que el interés público permite establecer responsabilidad solidaria por actos ajenos”; y (iii) la solidaridad pasiva “es inconstitucional si conduce a que la sanción recaiga sobre una persona diferentes a quien realizó personalmente el acto reprochado”.

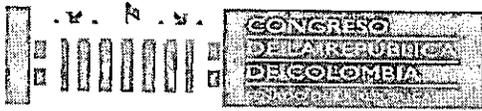
- “Advierte una extralimitación en las facultades del legislador”, porque “en aquellos se establece una responsabilidad por el hecho ajeno, que en materia sancionatoria administrativa se encuentra proscrita”, en tanto, “las infracciones relacionadas con transitar por lugares y horarios que no estén permitidos, así como irrespetar los límites de velocidad y la luz roja del semáforo, son acciones relacionadas directamente con el acto de conducir y, por ende, su sanción sólo puede recaer sobre el conductor del vehículo, independientemente de si es o no el propietario del mismo”.
- Empero, aclaró que “los literales a) y b)” del artículo 10 no “desconocen la prohibición constitucional de responsabilidad solidaria en materia sancionatoria, puesto que castigan situaciones que son parcialmente imputables al propietario del vehículo, pues no implican el acto de conducir”, si no que “se refieren al cumplimiento de obligaciones jurídicas”.

Lo que se observa es que la principal problemática de las Fotomultas en Colombia radica en la falta de transparencia en su aplicación y la supuesta intención recaudatoria del gobierno y de los privados y hasta en posibles violaciones a la de la privacidad. Si bien es importante tomar medidas para mejorar la seguridad vial, es necesario lograr un equilibrio entre la utilidad de estas normas y el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. La solución definitiva debe venir desde el Congreso de la República y es esta tarea la que aquí nos convoca, por cuanto el objetivo principal debe ser salvaguardar la vida, garantizar la seguridad en las calles y en las carreteras del país y no el de enriquecer a unos pocos.

## PLANTEAMIENTO DE LAS POSIBLES SOLUCIONES

¿Cuál debería ser la mejor solución para definitivamente tener un sistema de foto multas que funcione, donde se sepa quién realmente cometió la infracción y no sufrir trámites engorrosos e innecesarios, ni arbitrariedades?

La primera: Debemos darle dientes a la autoridad encargada de vigilar que las fotomultas y las cámaras en general los sistemas sean legales y sean autorizados. Esto es, hasta hace un tiempo la Superintendencia abrió investigaciones por denuncias de ciudadanos contra cámaras que no estaban autorizadas o que estaban siendo manipuladas, no de manera automática, sino por personas naturales que las activan al paso del vehículo y esas investigaciones en la Superintendencia de Transporte pueden tardar alrededor de 2 años.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Entonces, en el momento no hay ninguna forma de que el mismo Estado controle cuando un Municipio ponga ilegalmente una de estas cámaras. Por esta razón este proyecto de ley busca dotar de medidas inmediatas a la autoridad administrativa, para que al momento de la verificación, a raíz de alguna denuncia ciudadana o de oficio o por cualquier otra razón se verifica que se encuentra en operación una cámara ilegal o no autorizada o captando infractores injustamente por una programación fraudulenta, inmediatamente la Superintendencia pueda proceder a prevención suspendiendo el funcionamiento de esa cámara sin tener que esperar a que se termine la posible investigación, por cuanto en el curso de la investigación cientos de miles de ciudadanos pueden seguir resultando multados injustamente.

La segunda es que el tema de las fotomultas no es distinto que ningún otro régimen de responsabilidad del estado en el sentido de que el Estado tiene la carga probatoria y esta no se puede invertir trasladándosela al propietario de un vehículo, es cierto que cuando a un conductor lo citan ya sea el propietario o cualquier otra persona a declarar se tiene el deber de declarar y bajo juramento. El problema se presenta si una Secretaría llama al propietario y le dice que declare bajo juramento el propietario tiene el derecho a acogerse a su derecho constitucional<sup>11</sup> de guardar silencio, pero lo que no puede pasar es que si esto sucede o si el propietario del vehículo no asiste a la audiencia por la razón que sea, no puede ser que automáticamente sea condenado como responsable.

Es por esto que se hace necesario que las cámaras sean lo suficientemente capaces de detectar al verdadero y real infractor, para evitar arbitrariedades en un país democrático y prevenir presuntas violaciones a principios fundamentales. Es necesario encontrar un balance entre el tema de seguridad vial, pero también de esos principios de responsabilidad personal.

El tercer aspecto es el tema de la notificación que se volvió una verdadera tortura y está obligando a los conductores a que todas las semanas o a diario destinen parte de su tiempo, ingresando a las plataformas digitales que se han establecido para publicar los comparendos y esta es una carga que los ciudadanos no deben soportar porque se convierte en una cuestión inquisidora y completamente arbitraria. La notificación debe ser surtida de forma efectiva, como cuando a usted le inician un proceso judicial y no con un simple aviso.

## **LAS FOTOMULTAS EN SISTEMAS COMPARADOS**

Para una mejor ilustración y con el propósito demostrativo de que existen métodos ya inventados y que funcionan de forma efectiva, a continuación, nos permitimos, presentar la manera como operan estos sistemas de fotodetección en otros países, con su correspondiente fuente de extracto, en los siguientes términos:

### **ESPAÑA:**

#### **Móvil y cinturón detectados por cámaras**

---

<sup>11</sup> Art 33 de la Constitución Política de Colombia que establece: Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Estrenadas en 2017, la DGT tiene 255 cámaras que tiran ráfagas de hasta 50 fotos por segundo y que, gracias a un software especial, detectan si el conductor o su acompañante no llevan el cinturón (200 euros, tres puntos) o si el primero está usando el móvil (200 euros, seis puntos). El 60% están en vías secundarias. Cruzando la matrícula del vehículo con las bases de datos, también permiten saber si tiene seguro o la ITV al día. Pero no sancionan por ello. Lo debe hacer un agente.

**Helicópteros Pegasus:** La DGT los estrenó en 1962. Realizan tareas de vigilancia y control de tráfico, pero el gran salto cualitativo lo dieron en 2013, cuando se instalaron los radares Pegasus: son capaces de detectar excesos de velocidad (la miden entre 80 y 360 km/h) volando a 300 metros de altura y a un kilómetro del 'objetivo'. De los 13 aparatos de la DGT, 10 llevan estos cinemómetros, aunque también pueden sancionar por infracciones de todo tipo (incluso dentro de habitáculo). No vuelan de noche ni con mala climatología, tampoco en las Islas Canarias o Baleares. Ni en el País Vasco o Cataluña, territorios con sus propios medios. Según los últimos datos oficiales (de 2019) imponen unas 54 sanciones al día ya que, por su elevado coste de operación, solo están en el aire unas pocas horas.

**Drones:** Se introdujeron en 2018 y en la actualidad hay 39, bien para controlar el tráfico como puede ser una operación salida, bien para sancionar. Pero nunca por excesos de velocidad, ya que no están calibrados para ello. Solo los puede manejar un operador capacitado y, en los más sofisticados (que son la gran mayoría), un segundo agente visualiza las imágenes que toma. Hay cuatro modelos de drones, con cámaras de alta definición y capaces de hacer un seguimiento automático de los vehículos. Su autonomía va de 20 a 40 minutos, vuelan a 120 metros de altura, alcanzan los 80 km/h y trabajan en temperaturas de 20 a 45 grados. Los más eficaces pueden 'ver' a 10 km de distancia.

#### **Línea continua: como en la Fórmula 1**

Otro sistema de vigilancia automática a prueba en la DGT. En este caso, a la 'busca y captura' de aquellos que se incorporan a una vía antes de que acabe la línea continua que se lo impide (como sucede en la F1 con la línea del carril de boxes), pudiendo causar una colisión lateral, un tipo de siniestro con 217 fallecidos en 2021.

#### **Radares térmicos: detección de ocupantes**

Pueden detectar, a través del calor de los cuerpos, cuantas personas viajan dentro de un vehículo, de cara a controlar el uso de carriles como el BUS-Vao que existe en la A6, en Madrid, y donde ya están siendo testados. Es una tecnología más que probada, en ella se basan los sistemas de visión nocturna que hemos visto tantas veces en las películas o que llevan no pocos coches, capaces de detectar con antelación la presencia de peatones, ciclistas y animales, avisando al conductor a través del cuadro de instrumentos.<sup>12</sup>

**AUSTRALIA:** Una nueva forma para controlar que los conductores no usen el teléfono celular mientras manejan se está probando en Australia.

<sup>12</sup> <https://www.marca.com/coches-y-motos/trafico/2023/07/02/649ff0f0ca4741fb778b457b.html>

<https://www.elperiodico.com/es/trafico-y-transportes/20230911/dgt-multas-habituales-verano-dv-14176524>



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Radars que pueden detectar si quien maneja tiene un teléfono en la mano ya se instalaron en Nueva Gales del Sur, el estado más poblado de Australia. Este método es parte de la estrategia del gobierno de ese país para reducir las muertes en la carretera en 30% para el 2021.

Los radares tienen cámaras que usando inteligencia artificial captan fotos de los vehículos y analizan si el conductor usaba el teléfono.

Esto permitiría imponer multas que podrían llegar a los \$400 e incluso quitar puntos de la licencia. Las cámaras pueden detectar las infracciones de día y de noche e independientemente de las condiciones climáticas, en teoría. El sistema cuenta con 45 cámaras de detección con flash infrarrojo.<sup>13</sup>

#### **SUECIA:** Radars de velocidad. (laser)

En Suecia a día de hoy ya no se puede hablar por móvil mientras se conduce sin necesidad de manos libres. Era el único país de Europa donde estaba permitido a pesar de las protestas de la Unión Europea. Finalmente las presiones pudieron y aunque quizá no se castiga tan severamente es mejor ir con cuidado.

– Cinturón siempre. Todos incluso si váis en bus o en taxi. Ya hace años que esta medida está implantada en España pero muchos continúan olvidándose.

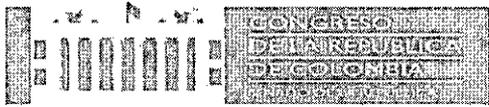
– Atención, mucha atención, atención extrema a los límites de velocidad. Los hay mediante cámaras fijas indicados por señales como la de la foto o bien radares móviles colocados estratégicamente. Por si no queda suficientemente claro tengo una experiencia propia de hace seis años y otra compartida de ayer mismo. En la mía circular a 85 en zona de 70 me supuso 1500 SEK en 2004. Ayer sábado entorno a las 9 de la noche circulando por una carretera perdida, sin tráfico alguno, del norte de Suecia en el län de Västerbotten había un control de velocidad con radar láser. Velocidad estimada por el radar 79 km/h. Velocidad de la vía 70 km/h. Sanción: 1500 SEK (unos 150 euros). Y es que según tengo entendido el margen de error está en solo 3 km/h en estos lares.<sup>14</sup>

Como podemos observar, la tecnología no puede ser ajena a nuestras necesidades y demostrado está que a través del uso de mecanismos sofisticados, con inteligencia artificial, con láseres, con drones, etc, podemos optimizar el sistema de fotomultas de nuestro país y evitar ese traumático sistema que se está convirtiendo hasta en problema de salud mental y física en muchos de nuestros conciudadanos.

#### **CONCLUSIÓN.**

<sup>13</sup> <https://www.eluniverso.com/larevista/2019/12/03/nota/7632536/radares-multan-usar-celular-conducir-australia/?outputType=amp>

<sup>14</sup> <https://www.sweetsweden.com/turismo-y-viajes-a-suecia/ojo-con-la-conduccion-en-suecia/>



**Castellanos**  
S E N A D O R

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Lo que finalmente se busca con este proyecto de ley no es generar una irresponsabilidad ni impunidad frente a los comparendos o fotodetecciones a partir de la fecha la entrada en vigencia de esta iniciativa, pues de lo que sí se trata es de dotar a la ciudadanía de una norma específica para combatir las tres principales arbitrariedades y problemas que aquejan a los ciudadanos de nuestro país respecto de las infracciones de tránsito detectadas a través de fotomultas, estableciéndose disposiciones garantistas que, respeten los principios fundamentales ampliamente explicados a lo largo del presente escrito, ajustar la normativa a la actualidad jurisprudencial ambigua, contradictoria y difusa sobre las Fotomultas y que se impongan sí y solo sí se tiene plenamente identificado al conductor infractor, dotar de dientes a la autoridad administrativa, prohibir el uso de bienes públicos o de uso público para la instalación de artefactos usados para imponer foto multas, con el fin de que no se usen este tipo de bienes para perjudicar y sancionar a los ciudadanos y finalmente optimizar el proceso de notificación de los comparendos so pena de ser declaradas nulas de forma automática y de pleno derecho por violación al derecho fundamental al debido proceso, con la simple solicitud del peticionario afectado.

Cordialmente,



**JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 158 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H3. Jairo Castellanos Serrano

**SECRETARIO GENERAL**

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA