



Bogotá, D.C.

Doctora  
DIANA MARCELA MORALES ROJAS  
Secretaria  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

	CÁMARA DE REPRESENTANTES UNIDAD DE CORRESPONDENCIA <b>RECIBIDO</b> 2019
	<b>29 NOV 2019</b>
FIRMA: _____	<b>42803</b>
HORA: _____	<b>12:28</b>

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al proyecto de Ley No. 014 de 2019  
Cámara, "Por medio del cual se frena el abuso de las fotos multas"

Respetada Secretaria:





De conformidad con lo previsto en el Capítulo III del Decreto Distrital No.06 de 2009 y con el propósito de que, por su intermedio, se pongan en conocimiento de los Honorables Representantes que integran la Comisión Sexta, de manera atenta, envío los comentarios de la Administración Distrital sobre la iniciativa citada en el asunto (Anexo).

Sobre el particular, cabe señalar que la Administración Distrital no considera viable la iniciativa legislativa; sin embargo, de manera respetuosa, se sugiere que en el estudio y discusión del referido proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

Reciba un cordial saludo,

  
IVÁN CASAS RUIZ  
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: 19 folios

Aprobó: Camilo Andrés Suárez Espinosa – Director de Relaciones Políticas   
Camilo Reynosa Carrero – Asesor DRP  Holman David Arévalo – Asesor DRP  
Revisó: Óscar Pulecio Díaz – Coordinación Equipo Congreso   
Proyectó: Johana Ruiz Jara - DRP 





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS  
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO  
FECHA\_2 de agosto de 2019\_**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital de Movilidad

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN CÁMARA: LEY  y  ACTO LEGISLATIVO  014 AÑO: 2019  
EN SENADO: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: \_\_\_\_\_

ORIGEN DEL PROYECTO \_\_\_\_\_ FECHA DE RADICACIÓN \_\_\_\_\_  
COMISIÓN \_\_\_\_\_

ESTADO DEL PROYECTO \_\_\_\_\_

TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO

*"Por medio del cual se frena el abuso de las fotos multas"*

AUTOR (ES) PROYECTO DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO

Honorable Representante: DAVID RACERO MAYORCA

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO

*"(...) regular la detección de infracciones por medio de sistemas electrónicos."*

EMITE COMENTARIO AL TEXTO: (señalar con una X)

Inicial	1ra Ponencia	X	2da Ponencia	3ra Ponencia
---------	--------------	---	--------------	--------------

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR ANALISIS A LA INICIATIVA POR PARTE DEL SECTOR  
SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

## ANÁLISIS JURÍDICO

Desde el aspecto jurídico, se informa lo siguiente:

En lo que se refiere al artículo 2 del proyecto de ley, por medio del cual se modifica el artículo tercero de la Ley 1843 de 2017, el último párrafo determina que la Superintendencia de Puertos y Transporte servirá como segunda instancia en caso de apelación por parte del presunto infractor.

En ese sentido, es importante establecer que el numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", determina que, por regla general, contra los actos definitivos procederá el recurso "de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito".

Por su parte, de conformidad con el artículo 29 del Decreto 672 de 2018, "Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Movilidad y se dictan otras disposiciones", la dirección de Investigaciones Administrativas al Tránsito y Transporte, tiene, como una de sus funciones, actuar como segunda instancia conociendo y decidiendo los recursos de apelación contra los actos administrativos expedidos por quienes ejercen funciones como autoridades de tránsito.

De conformidad con lo anterior, no se considera procedente establecer que la Superintendencia de Puertos y Transporte pueda servir de segunda instancia cuando el presunto infractor apele, teniendo en cuenta que dicha entidad no es superior jerárquico de los Organismos de Tránsito del orden departamental, distrital o municipal.

Es adecuado hacer la corrección formal de la numeración del articulado, teniendo en cuenta que se repite tres veces el artículo cuarto.

En lo que corresponde al artículo 4(2) del proyecto de ley, por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, se sugiere determinar el término que tendrá la autoridad de tránsito para realizar la notificación de la orden de comparendo por correo electrónico y telefónicamente, una vez se haga la validación correspondiente.

De igual forma, en lo que corresponde al párrafo primero del artículo mencionado con precedencia, se considera necesario se aclare la forma en la que se va a vincular al proceso contravencional al conductor.

Por otra parte, en consideración de este Organismo de Tránsito, el párrafo segundo del artículo en análisis, no conserva el principio de unidad de materia con el tema del mismo, el cual corresponde a "Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema

PA01-PR01-MD01 V.1.0

AC 13 No. 37 – 35

Tel: 3649400

[www.movilidadbogota.gov.co](http://www.movilidadbogota.gov.co)

info: Línea 195

Página 2 de 8

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación”.

Por último, en lo que corresponde al párrafo tercero del artículo en comento, el tema del mismo está más relacionado con lo regulado por el artículo tercero del proyecto de ley.

Por su parte, el artículo 5 del proyecto de ley, por medio del cual se modifica el artículo 161 de la Ley 769 de 2002 no tiene en cuenta que dicho artículo fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1843 de 2017. Así mismo, se considera que dicho artículo vulnera el principio de unidad de materia, al regular el tema general de caducidad de la acción por contravención de las normas de tránsito, cuando el tema del proyecto de ley se restringe al tema de las foto multas. De igual forma, se incluye en éste artículo regulación sobre el tema de término para resolver recursos y la procedencia de revocatoria directa, cuando el título del artículo se restringe a la caducidad.

Se sugiere la determinación de un periodo de transición para que los diferentes organismos de tránsito del país lleven a cabo la implementación de la comparecencia virtual establecida en el artículo 6 del proyecto de ley, por medio del cual se modifica el artículo 12 de la Ley 1843 de 2017. De igual forma, se debe regular la manera en que se va a determinar que quien comparece virtualmente a la audiencia, si sea la persona que debe hacerlo; así mismo, determinar la regulación de la correcta utilización de la firma digital para tal fin.

No se entiende el propósito o el sentido de enviar a la Superintendencia de Transporte y al Ministerio de Transporte la notificación de la orden de comparendo, tema regulado en el artículo 7 del proyecto de ley, por el cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 1843 de 2017.

No es clara la razón por la cual se hace una discriminación para la sanción por reincidencia entre las infracciones detectadas de manera común y las detectadas por medios automáticos y semiautomáticos, diferenciación establecida en el artículo 11 del proyecto de ley, por medio del cual se modifica el Parágrafo del artículo 124 de la Ley 769 de 2002.

En consideración a lo expuesto, este Organismo de Tránsito no considera viable el presente proyecto de ley.



## ANÁLISIS TÉCNICO

Desde el título se advierte la finalidad del proyecto de ley 014 de 2019 en el sentido de frenar el abuso de las allí llamadas foto multas, cuando el legislador bien podría eliminarlas, si considera que con ellas se dan tales resultados. Esto además por cuanto del proyecto se advierten inusitadas exigencias a la autoridad de tránsito, imposibles de cumplir en la práctica cotidiana y jurídica, como se explicará.

De otro lado, el solo hecho de utilizar la palabra foto multa es ya desconocer la naturaleza de la figura, por cuanto su imposición no lleva implícita la sanción de multa, sino la orden de comparecer ante la autoridad, en idéntico sentido a como sucede con los demás comparendos, al punto que sobre aquellos también cabe la posibilidad de impugnarlos, si así lo prefiere el contraventor y bien pueden darse casos en los que no se fije sanción ni multa alguna, por lo que suponer que el solo comparendo equivale a la imposición de multa es desconocer la existencia del procedimiento establecido en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 24 de la Ley 1383 de 2010 y 205 del Decreto 019 de 2012 y lo preceptuado en el párrafo 2 del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 donde se señala que Las ayudas tecnológicas como cámaras de video 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 donde se advierte que darán lugar a la imposición de un comparendo, sin hablar de multa.

El proyecto de ley 014 de 2019 se propone modificar la Ley 1843 de 2017 y la Ley 769 de 2002. En cuanto a la primera esto sugiere:

Modificar el artículo 3, asignando a la Superintendencia de Puertos y Transporte la segunda instancia en caso de apelación del presunto infractor, sin precisar si este recurso guarda relación con el tema de ese artículo 3 (incumplimiento de los criterios técnicos) o si es con ocasión de la imposición de foto comparendo. De ser esta última o las dos, se estaría desconociendo el artículo 134 de la Ley 769 de 2002, alusivo a la jurisdicción y competencia, que estableció como segunda instancia de los organismos de tránsito a su superior jerárquico, condición que en modo alguno cumple la mencionada Superintendencia. ¿Estaríamos ante una derogatoria tácita de este artículo 134 o es un error de técnica legislativa?

Adicionó el artículo 6 a) donde impone al Ministerio de Transporte o quien haga sus veces la obligación de realizar una cartilla pedagógica que mencione los pasos a seguir en caso de inconformidad ante una infracción detectada por un sistema automático, así como la normatividad alusiva, la cual debe estar publicada en la página de la entidad allí obligada.



Modificó el artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 alusivo al procedimiento, así:

Volvió a considerar la validación del comparendo, sin establecer plazo al respecto, como punto de partida para la contabilización de términos del envío, el cual, a juzgar por la conjunción utilizada, debe darse a través de tres medios, como son, el correo certificado, el electrónico y por teléfono, cuando su antecesora dispuso que tal envío fuera por correo y/o por correo electrónico, aumentando con ello los trámites administrativos en materia de comunicaciones y notificaciones a cargo de la autoridad de tránsito, al exigir no solo las tres vías sino que la primera sea certificada, al exigir también el envío de la certificación del funcionamiento del sistema automático o semiautomático acorde con la ley y utilizado en el comparendo, así como la cartilla pedagógica dispuesta en el artículo 6 a), cuando, tal como lo han señalado otras normas (Ley 1696 de 2013 para infracciones en casos de consumo de alcohol) las certificaciones hacen parte del acervo probatorio dado a conocer al infractor para demostrar la idoneidad del medio de prueba en el evento de impugnarse el comparendo, todo lo cual deja el sabor de cuestionar hasta la existencia misma de los dispositivos, desconociendo de contera que para el envío de los comparendos se exige su validación previa por la autoridad, validación que debería ser suficiente para certificar la ocurrencia de la conducta infractora y las condiciones de los equipos con los que se detectó.

Pese a que en el numeral 3 se habla de notificación telefónica, no puede dársele ese alcance, toda vez que se refiere a la información sobre la mera existencia del comparendo y no al envío de este, como tampoco de los anexos mencionados y existe un alto riesgo de fraudes y suplantaciones por esa vía, razón por la cual sugerimos sea retirada del proyecto.

Otra de las cargas adicionales en torno a las notificaciones es la de hacerla extensiva a la Superintendencia de Transporte y al Ministerio de Transporte, según el nuevo artículo 12 a) del proyecto, haciendo así más dispendioso el proceso de notificación.

Se cambia de 11 a 15 los días para que los ciudadanos infractores se presenten ante la autoridad competente, pero al momento de precisar el punto de partida se incurre en graves imprecisiones, pues dice que con la orden de comparendo se ordenará [sic] presentarse ante la autoridad competente de tránsito dentro de los 15 días hábiles siguientes a la entrega del comparendo y luego indica: contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada en el RUNT, con lo que la ambigüedad es tal que no se sabe si estos 15 días van desde la entrega o desde el recibo del comparendo, aspecto este de suma importancia por cuanto las diferentes legislaciones en este tema, entre ellas la Ley 1437 de 2011, aplicable por remisión expresa en materia sancionatoria administrativa contravencional, ha establecido la contabilización de términos desde el envío y no desde la entrega o el recibo, máxime si el mismo proyecto (artículo 4, parágrafo



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

1) pide la vinculación del propietario del vehículo junto con el conductor para que ejerzan su derecho de defensa.

Al respecto también han de tenerse en cuenta las diversas situaciones acaecidas con las empresas de mensajería, con los mismos ciudadanos cuando se abstienen de recibir la correspondencia o de abrir su correo para no darse por notificados o cuando no es posible dar con las direcciones, entre otros aspectos de especial relevancia, teniendo en cuenta asimismo el abundante número de infracciones cometidas permanentemente por los ciudadanos y los cada vez más cortos plazos para la resolución de tales casos, al punto que este mismo proyecto propone bajar de un año a seis meses el término de instrucción y de resolución de recursos, con lo que puede tomarse un tiempo considerable el solo trámite de notificación según como ha sido planteado y con lo que la administración estaría abocada a caducidades y silencios administrativos positivos, con la evidente impunidad para este tipo de conductas sensibles e impactantes a la seguridad y convivencia de los mismos ciudadanos y demás consecuencias jurídicas para los operadores y autoridades a cargo de adelantar los procesos y para el Estado, atendiendo el cada vez más mayor número de demandas y tutelas ante el no cumplimiento de los cortos plazos y exigentes trámites planteados en el proyecto de ley.

2.4 En el artículo 4 (debe ser 5) el proyecto establece en tres las señales visibles previas a los sistemas para la detección de infracciones de velocidad

Gravísima la vuelta atrás en el tema de la caducidad, pues ante el abundante número de infracciones a las contravenciones de tránsito que justificaron el que se pasara de 6 meses previstos en la Ley 769 de 2002 a un año en la Ley 1843 de 2017 para ahora volver al plazo inicial de instrucción ante el cada vez mayor número de infracciones al tránsito, preocupa sobre manera las consecuencias que esto pueda traer, razón por la cual sugerimos sea retirado este punto del proyecto, teniendo en cuenta además que:

Esta reducción de términos afecta la totalidad de casos, esto es, tanto los reportados por medios tecnológicos como los impuestos por los agentes de tránsito en vía pública. El correlativo aumento de las exigencias y actuaciones administrativas ya mencionadas con ocasión de las notificaciones, con la aplicación de mecanismos virtuales para permitir la comparecencia de los presuntos infractores (artículo 12 del proyecto) a las audiencias donde se cuestionen los comparendos, con todo y lo que a nivel tecnológico y de manejo de tiempos y agendas ello implica, siendo que las más de las veces no es posible contar con la presencia del implicado en la misma ciudad y mucho menos si se trata de otra diferente a su domicilio, aspecto que cobra la mayor de las importancias, pues según el





parágrafo 1 del artículo 12 del proyecto, la validez de comparendo quedó supeditada a que las autoridades cuenten con mecanismos que permitan dicha comparencia virtual.

El desconocimiento del cúmulo de asuntos y la desactualización de las bases de datos de las direcciones de propietarios y conductores requeridas para citaciones y notificaciones. La orden de también notificar a la Superintendencia de Transporte y al Ministerio de Transporte, según el nuevo artículo 12 a) del proyecto.

Tiempo este de seis meses que no se compadece ni con la magnitud, realidad y mucho menos trascendencia de este tipo de conductas, donde cada vez más se exige un debate probatorio previo a decidir, con el correlativo aumento de recursos a resolver en igual número de casos a instruir, por lo que también es cuestionable la reducción del plazo en este sentido.

No resulta lógico pues el que para este tipo de casos se concedan cada vez menos plazos, siendo que el administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1437 de 2011 consagró tres años para la fase de instrucción y un año para los recursos.

2.6 Con la inclusión del listado de sistemas automáticos vigentes planteada en el artículo 8 del proyecto de ley, se haría nugatoria la posibilidad de imponer comparendos en los diferentes lugares allí reportados, ante la sobre información de los ciudadanos, que imponen a las autoridades el deber adicional de actualizar y consultar permanentemente tales listados.

2.7 El artículo 9 del proyecto de ley resulta ambiguo y peligroso, por cuanto pone a depender de factores indeterminados y genéricos la validez de la infracción, cuando dice que esta será inválida si la autoridad de tránsito no cumple al menos una de las condiciones impuestas por la presente ley (sin que exista al menos un artículo alusivo a las supuestas condiciones) y por toda la normativa vigente en infracciones detectadas por sistemas automáticos o semi automáticos.

Modificaciones a la Ley 789 de 2002:

Adiciona un artículo 11 a) sobre actualización anual de datos para notificación ante el RUNT, a cargo de los propietarios de vehículos como requisito para la actualización anual del SOAT y cita el artículo 8 del proyecto, el cual se refiere es al listado de sistemas automáticos vigentes.

No se entiende el artículo 11 del proyecto de ley sobre reincidencia, pues pareciera que en comparendos por medios tecnológicos esta situación se da cuando se completan tres, no siendo claro el tratamiento ante un número mayor de comparendos electrónicos por conductas cometidas en ese plazo de seis meses, esto es que, según esa redacción, si fueren cuatro los comparendos en ese mismo lapso no habría reincidencia.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

**MODIFICACIONES  
AL ARTICULADO**

**JUSTIFICACIÓN**

--	--

**GENERA GASTOS ADICIONALES AL DISTRITO?**

<p>Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p><b>VALORACIÓN DEL GASTO.</b> En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos Indique ese gasto adicional a que corresponde.</p> <p>Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector</p> <p>Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>Este concepto se remitió a la Secretaría Distrital de Hacienda?</p> <p>Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
---

**VIABILIDAD DEL PROYECTO** (Señalar con X la opción adecuada)

Proyecto Viable:

Si  No

*Bogotá mejor para todos,*

**JUAN PABLO BOCAREJO SUESCÚN**  
Secretario Distrital de Movilidad

Aprobó: Jonny Leonardo Vázquez Escobar – Subsecretario de Gestión de la Movilidad  
 Revisó: Paulo Andrés Rincón Garay – Director de Normatividad y Conceptos  
 Proyectó: Pablo Cesar García Camacho – Subdirector de Contravenciones  
 Oscar Arias-Contratista Área Contravenciones (T)   
 María Fernanda Aldana Rincón - Abogada DNC (J)

## FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Gestión Jurídica

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 014-2019C AÑO: 2019

ESTADO DEL PROYECTO Ponencia para primer debate

### TÍTULO DEL PROYECTO

*"Por medio del cual se frena el abuso de las fotos multas"*

### AUTOR (ES)

Representante a la Cámara por Bogotá, David Racero Mayorca

### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Regular la detección de infracciones por medio de sistemas electrónicos

### FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA (ANÁLISIS DEL SECTOR COORDINADOR)

El inciso primero del artículo 114 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Así mismo el artículo 150 de la Constitución, reglamentado por la Ley Orgánica 5 de 1992, regulan la competencia del Congreso de la República para expedir leyes.

ES COMPETENTE

SI X NO

## ANÁLISIS JURÍDICO

El Congreso de la República es competente para reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración de conformidad con el primer inciso del artículo 114 de la Constitución Política.

El proyecto está encaminado a regular la detección de infracciones por medio de sistemas electrónicos.

Lo anterior por cuanto el uso de tecnología para validar la ocurrencia de una infracción de tránsito está contemplado en el artículo 129 de la Ley 769 de 2002, *"Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"*, y en la Ley 1843 de 2017, *"Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones"*.

A través de la Ley 1843 de 2017 se establecieron algunas regulaciones para la detección electrónica de infracciones de tránsito. La referida norma origino la expedición de dos resoluciones normativas: la Resolución 718 de 2018 del Ministerio de Transporte y la Resolución 426 de 2018 de la Agencia Nacional De Seguridad Vial.

No obstante lo anterior, sectores de la ciudadanía consideran que existen fallas en relación con la detección electrónica para infracciones de tránsito, lo que ha ocasionado que en los últimos años haya crecido exponencialmente el número de quejas presentadas ante la Superintendencia de Transporte, vinculadas con el tema de las foto multas, siendo las más comunes las relacionadas con las normas que deben cumplir los equipos técnicos dispuestos para realizarlas, la indebida notificación de las sanciones impuestas y los procesos de embargos derivados del no pago de las infracciones.

Se procede entonces a realizar el análisis constitucional del proyecto de ley, en aras de determinar si existen en él defectos de carácter formal y/o sustancial.

### a) Defectos formales:

En la etapa del procedimiento legislativo que se encuentra este proyecto de ley son relevantes las consideraciones que puedan elaborarse sobre el cumplimiento del principio de unidad de materia y del mantenimiento de este principio en las



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA ORBITAL

etapas posteriores del procedimiento, así como también el cumplimiento del principio de consecutividad y de identidad flexible.

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de unidad de materia se consagra expresamente en el artículo 158 de la Constitución, que señala que *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella."*, complementado por el artículo 169 de la misma norma, que señala que *"el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"*.<sup>1</sup>

La Corte Constitucional ha entendido que este principio se traduce en una exigencia para que toda ley tenga correspondencia lógica entre su título con su contenido normativo y, también una relación de conexidad entre las normas que hacen parte del proyecto de ley. Por lo tanto, la constitución *"le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado"*.<sup>2</sup>

Así las cosas, el título del proyecto de ley 14/2019 Cámara, *"POR MEDIO DEL CUAL SE FRENA EL ABUSO DE LAS FOTOS MULTAS."* habla claramente de la materia que se abordará en el cuerpo de la ley y, los artículos que desarrollan esto son acordes con la intención que busca el título. Por lo tanto, en el momento en que se encuentra el proyecto de ley no se encuentra una vulneración del principio de unidad de materia y por ende, no se encuentra una inconstitucionalidad de tipo formal.

Por lo anterior, se procede a realizar el estudio sustancial del proyecto de ley.

a) Defectos sustanciales:

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-133/2012. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>2</sup> Ídem.

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogota juridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

Previo al análisis sustancial de las normas de este proyecto de ley, es necesario establecer un marco teórico que sirva como parámetro de referencia para el análisis de constitucionalidad.

Las referencias al debido proceso surgen a partir de los modelos de Estado, particularmente dos: el Estado de Derecho y el Estado Absolutista o totalitario. El Estado totalitario es aquel en el cual el poder público no está limitado por el derecho, teniendo la facultad de obrar por fuera o en contra del derecho vigente.<sup>3</sup>

Ante esto fue necesario reformular la noción de Estado, ya que la ausencia de control derivó en constantes abusos por parte del poder público. Por lo tanto, la premisa central del nuevo Estado sería el sometimiento de todos a la ley. Es entonces, que puede hablarse de que en este Estado “la actuación del poder público, así como la de sus habitantes, está limitada por el derecho y la actividad oficial está sometida al principio de responsabilidad.”<sup>4</sup>

El debido proceso es una de las instituciones más valoradas al instaurarse el Estado constitucional de Derecho, ya que se concibió “como un derecho del que cada persona es titular, ya sea para la protección de sus garantías o para acceder a la jurisdicción en tanto requirente y, como principio, en una doble perspectiva: dentro de los ordenamientos jurídicos como criterio de validez de las normas y como principio general del derecho, común a la tradición jurídica occidental.”<sup>5</sup>

Este derecho fundamental se encuentra comprendido dentro de los derechos de defensa y es el más importante de estos, puesto que hace efectivo el principio de dignidad, enfrentando al “omnimodo poder administrativo y judicial del Estado”<sup>6</sup>. Por lo que, de su aplicación, la acción punitiva del Estado no resulta arbitraria.<sup>7</sup>

El debido proceso es entendido, según la tradición norteamericana, como el debido proceso legal (due process of law), que contiene dos elementos: a) el debido proceso legal procesal y, b) el debido proceso legal sustancial. El primero de ellos se refiere a las formas procedimentales establecidas para los procesos,

<sup>3</sup> UPEGUI, MEJÍA, Juan Carlos. Estado constitucional. En lecciones de derecho constitucional. Universidad Externado de Colombia. Tomo I. Bogotá. 2017. Pág. 126. En el mismo sentido véase RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Anotaciones sobre los Estados totalitarios. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2016.

<sup>4</sup> Ídem. Pág. 125.

<sup>5</sup> LONDOÑO AGUDELO, Ana María & HENAO BUITRAGO, Ana María & GIRALDO GONZÁLEZ, Melissa & SAMPEDRO OSSA, Paola Milena. Debido proceso constitucional. Una propuesta de cara al ciudadano desde la Constitución de 1991. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín. 2013. Pág. 1.

<sup>6</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel. Derecho constitucional colombiano. Temis. Bogotá. 2015. Pág. 227.

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-475/1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

lo que implica el respeto de estas y la garantía del derecho de defensa, mientras que el segundo se enfoca en estudiar los límites del Estado en lo que se refiere a la restricción de libertades<sup>8</sup>, por lo que el referente en esta vertiente será la Constitución misma.<sup>9</sup>

La temprana jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana estableció un primer parámetro de interpretación del debido proceso, señalando "que el debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás funciones del Estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: solo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia."<sup>10</sup>

Este concepto se ha ido decantando con el paso del tiempo por la jurisprudencia constitucional, entendiéndose que este derecho involucra un conjunto de garantías cuyo objeto es proteger los derechos del ciudadano que se encuentra inmerso en cualquier proceso de tipo judicial o administrativo, asegurando que en el desarrollo del mismo no se vean afectadas injustificadamente los derechos fundamentales que garantiza la constitución.<sup>11</sup>

La doctrina se ha dedicado a estudiar cada uno de los elementos del debido proceso y ha establecido que el debido proceso formal se refiere a la realidad técnica, sin embargo, pese al carácter instrumental que envuelve a los procesos deben garantizarse dos elementos: a) la legalidad del juez y b) la legalidad del proceso. El primero de ellos, implica que el funcionario que administra justicia en el asunto que se debate, sea designado por la Constitución y por las leyes, concretando principios constitucionales de gran importancia, como el de juez natural e imparcialidad, entre otros. Por otro lado, la legalidad del proceso se define en torno a dos conceptos: i) el derecho de defensa y ii) la legalidad de las formas.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Para lo cual debe tenerse presente la aplicación del test de razonabilidad de las leyes. Véase HOYOS, Arturo. El debido proceso. Temis. Bogotá. 2004. Pág. 37, 38.

<sup>9</sup> Cfr. LONDOÑO AGUDELO & HENAO BUITRAGO & GIRALDO GONZÁLEZ & SAMPEDRO OSSA. Ob. Cit. Pág. 1.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-001/1993. M. P. Jaime Sanin Greffenstein.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-920/2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>12</sup> Cfr. LONDOÑO AGUDELO & HENAO BUITRAGO & GIRALDO GONZÁLEZ & SAMPEDRO OSSA. Ob. Cit. Pág. 4.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

La noción de debido proceso sustancial se fundamenta en elementos teleológicos, ya que es pensada como un límite al poder público y, al mismo tiempo, como una herramienta de legitimación de la aplicación de este.<sup>13</sup>

Para construir una categoría de derecho al debido proceso que sea coherente con la aplicación de las acciones constitucionales, es necesario "suscribir la creencia de que el debido proceso no se agota en las formas propias de cada juicio, sino que incluye el respeto efectivo a ciertos principios y 'fines superiores', supone un compromiso político y teórico, y una apuesta ideológica en la elaboración de categorías para el derecho como sistema que sirva a la protección y emancipación del individuo. De modo que, y a la luz de estas consideraciones, para que pueda decirse que hay debido proceso, además del cumplimiento de las exigencias formales, se precisa que haya desarrollo de esos fines superiores, que se deben establecer conforme a la axiomática propia del modelo de Estado en que se encuentra inserta."<sup>14</sup>

Lo anterior significa, que es necesario dilucidar cuáles son los elementos esenciales a los que responde el ordenamiento constitucional colombiano. Por lo tanto, es necesario acudir al artículo 29 de la Constitución de 1991, que establece:

*"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.*

*Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

<sup>13</sup> Al respecto véase FIX ZAMUDIO, Héctor. Citado por CAMARGO, Pedro Pablo. El debido proceso. Leyer. Tercera edición. Bogotá. 2004. Pág. 127. Quien sostiene que el debido proceso es el "conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados."

<sup>14</sup> LONDOÑO AGUDELO & HENAO BUITRAGO & GIRALDO GONZÁLEZ & SAMPEDRO OSSA. Ob. Cit. Pág. 6.



*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."*

Así entonces, la Corte ha plasmado una serie de garantías que hacen parte del derecho al debido proceso: "a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas."<sup>15</sup>

En este sentido, de acuerdo al contenido constitucional (artículos 29 y numerales 1 y 2 del artículo 150), corresponde al legislador regular los diferentes procesos judiciales y administrativos, establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, los términos para interponer las acciones y los recursos procedentes. Sin embargo, aunque la libertad de configuración del legislador es amplia, encuentra ciertos límites que se concretan en el respeto de los principios y fines del Estado, mantener la vigencia de los derechos y libertades fundamentales y la observancia de las disposiciones constitucionales.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-980/2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>16</sup> Cfr. Ídem.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA CENTRAL

En este orden de ideas, el debido proceso exige que todo proceso se ajuste a las medidas comprendidas en el artículo 29 de la Constitución, que significan *"la existencia de un proceso público sin dilaciones injustificadas, la oportunidad de controvertir e impugnar las decisiones, la garantía del derecho de defensa y la posibilidad de presentar y controvertir pruebas, con lo cual se le fija al legislador un referente mínimo de regulación en la materia, que de no ser observado implicaría un desconocimiento a los derechos fundamentales de los sujetos procesales."*<sup>17</sup>

Así entonces, cuando el legislador es competente para establecer (con cierta discrecionalidad) los procesos, sus formas y términos, estos deben ser razonables y proporcionales y deben dirigirse a garantizar siempre el derecho sustancial.<sup>18</sup> En este orden de ideas, el derecho al debido proceso solo puede ser garantizado cuando además de las formas y el proceso (debido proceso en sentido estricto), se garantiza el cumplimiento de los derechos fundamentales (debido proceso en sentido amplio).

Para la Corte no ha sido ajeno el tema del debido proceso administrativo, por lo que ha sentado que *"se trata de un derecho constitucional fundamental, de aplicación inmediata, consagrado en el artículo 29 Superior, que le reconoce directa y expresamente ese carácter, y en los artículos 6° y 209 del mismo ordenamiento, en los que se fijan los elementos básicos de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos (art. 6°) y los principios rectores que deben gobernar la actividad administrativa del Estado (art. 209). Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como '(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal'."*<sup>19</sup>

La Corte también he entendido que con esta garantía se pretende: *"(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados."*<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Cfr. Idem.

<sup>19</sup> Idem. En el mismo sentido véase la Sentencia Sentencia T-796 de 2006. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia. T-796 de 2006. M. P. Clara Inés Vargas Hernández y R

Carrera 5 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

En este contexto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho al debido proceso administrativo se entiende vulnerado cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos y vulneran los derechos de los administrados. Por lo tanto, este derecho fundamental exige a la administración pública sumisión completa al contenido de la Constitución.<sup>21</sup>

Habiendo fijado el marco constitucional del derecho al debido proceso, se procede a estudiar el articulado del proyecto de ley N°14/2019.

El artículo 1 señala:

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** *El presente proyecto de ley tiene como objeto regular la detección de infracciones por medio de sistemas electrónicos.*

Debe tenerse presente que este artículo se complementa con el artículo 1 de la Ley 1843 de 2017, según el cual "La presente Ley tiene por objeto regular la instalación, adecuada señalización, puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones o control del tráfico y se dictan otras disposiciones. Se entenderá por sistemas automáticos y semiautomáticos y otros medios tecnológicos a todas las ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor, de que trata el parágrafo 2° del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre."

En este mismo sentido, el proyecto de ley debe someterse a la aplicación del artículo 2 de la Ley 1843 de 2017, que consagra:

*"Artículo 2°. Criterios para la instalación y puesta en operación. Todo medio técnico o tecnológico para la detección de presuntas infracciones al tránsito que se encuentre en operación o que se pretenda instalar deberá cumplir con los criterios técnicos que para su instalación u operación establezca el Ministerio de Transporte en conjunto con la Agencia de Seguridad Vial. Dichas entidades tendrán 180 días para expedir la reglamentación. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, que se encuentren en funcionamiento y los que se pretendan instalar, deberán contar con autorización del Ministerio del Transporte, la cual se expedirá de acuerdo con la reglamentación expedida y previa verificación contra*

<sup>21</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-980/2010. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

*los planes de seguridad vial de las entidades territoriales. Los que ya se encuentren en funcionamiento tendrán un plazo de 180 días para tramitar la autorización después de la reglamentación."*

Por lo tanto, de la lectura de este artículo se estima que el mismo es procedente

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en su artículo 2 una modificación al artículo 3 de la Ley 1843 de 2017, "Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones", en el sentido de asignar a la Superintendencia de Puertos y Transporte la función de actuar como segunda instancia en caso de apelación a las sanciones de tránsito derivadas de la utilización de medios tecnológicos.

Al respecto, hay que señalar que las Superintendencias son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas por ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República, previa autorización legal. Según lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política hacen parte de la Rama Ejecutiva del poder público.

Las Superintendencias están a cargo de la inspección, vigilancia y control en su respectivo campo y ejercen unas veces funciones que le pertenecen al Presidente de la República, y otras, las que la ley les otorgue.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 150 constitucional establece que el Congreso puede determinar la estructura de la administración nacional y así mismo crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica.

Así mismo es de destacar que la modificación propuesta en el proyecto de ley desarrolla el derecho al debido proceso, toda vez que da alcance a la garantía de la doble instancia (Artículo 29 de la Constitución y 20 de la Ley 906 de 2004).

En este sentido, la Corte ha plasmado que "(...) *el verdadero sentido de la doble instancia no se puede reducir a la mera existencia -desde el plano de lo formal/institucional- de una jerarquización vertical de revisión, ni a una simple gradación jerarquizada de instancias que permitan impugnar, recurrir o controvertir y, en últimas, obtener la revisión de la decisión judicial que se reputa injusta o equivocada, ni a una concepción de la doble instancia como un fin en sí*

10

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

*mismo. No. Su verdadera razón de ser es la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad. Ella es pues un medio para garantizar los fines superiores del Estado, de que trata el artículo 2° de la Carta, particularmente en este caso la eficacia de los derechos. Así concebida, la doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos. Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia. (Negrilla fuera de texto)<sup>22</sup>*

También entiende la Corporación que las restricciones de esta garantía son irrazonables y, por ende, discriminatorias y violatorias del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución.<sup>23</sup> Sin embargo, como este elemento no hace parte del núcleo esencial del debido proceso, el legislador puede decidir fijar excepciones a la aplicación del mismo.<sup>24</sup>

Por ende, inicialmente se podría predicar que sobre el artículo 2 del proyecto de Ley 014 de 2019 no existiría oposición alguna.

No obstante lo anterior, es importante señalar que al tenor del artículo 322 de la Constitución Política Bogotá, es la Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y tiene un régimen político, fiscal y administrativo determinado por la Constitución, las leyes especiales y disposiciones vigentes para los municipios.

En ese orden de ideas, el Distrito Capital expidió una regulación específica en relación con los recursos de apelación frente a sanciones impuestas por infracciones de tránsito, y en virtud de ello, la Dirección de Investigaciones Administrativas al Tránsito y Transporte de la Secretaría Distrital de Movilidad ejerce la segunda instancia de los procesos adelantados por infracciones a las normas de tránsito y transporte y las solicitudes de revocatoria directa que se interpongan contra los actos administrativos expedidos por quienes ejercen funciones como autoridades de tránsito y las del Subdirector de Control e Investigaciones al Transporte Público o quien haga sus veces, de conformidad

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-345/1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Reiterada por la Sentencia T-388/2015. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>23</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C102/1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Reiterada por la Sentencia T-388/2015. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>24</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias C-019/1993. M. P. Ciro Angarita Barón y C-430/1996.

con el Código Nacional de Tránsito y las normas reglamentarias vigentes. (numeral 4 del artículo 29 del Decreto Distrital 672 de 2018 "Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Movilidad y se dictan otras disposiciones").

En ese orden de ideas, se considera que el referido artículo 2 del proyecto de ley 014 de 2019 no es procedente para Bogotá, D.C., toda vez que desconoce la particularidad del régimen político, fiscal y administrativo del Distrito, en el marco del cual expidió la reglamentación específica que regula los recursos de apelación a sanciones impuestas por infracciones de tránsito en el Distrito Capital.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en su artículo 3 adicionar un artículo nuevo a la Ley 769 de 2002, del siguiente tenor:

*" ACTUALIZACIÓN DE DATOS. Los registros a los que hace referencia el artículo 8 de la presente ley deberán ser actualizados anualmente por el propietario del vehículo. Este reajuste será requisito para la actualización anual del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Las entidades que ofrecen el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) contempladas en el artículo 196 en el decreto 663 de 1993 deberán solicitar al propietario del vehículo las actualizaciones de los registros anteriormente mencionados para poder acceder al seguro obligatorio"*

Al respecto, hay que señalar que el referido artículo incluye un nuevo requisito para la actualización anual del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, lo cual desconoce que el Estado en su conjunto debe propender por mejorar la producción, la calidad, la racionalización, la divulgación y diversos aspectos relacionados con la producción de normas en nuestro país, lo que se ha dado en llamar mejora normativa, dentro de la cual se destaca evitar la proliferación de trámites innecesarios.

Así mismo, es preciso tener en cuenta que la política antitrámites aplica en las entidades de la Administración Pública que ejerzan funciones de carácter administrativo y a los particulares que cumplan funciones administrativas, algo que es consonante con lo previsto en el artículo 2 del Decreto Ley 019 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública" del siguiente tenor:

**"Artículo 6. Simplicidad de los trámites.** Los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los

*requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. Las autoridades deben estandarizar los trámites, estableciendo requisitos similares para trámites similares.* (subrayado fuera de texto).

Es decir que las normas que se expidan deben racionalizar, a través de la simplificación, estandarización, eliminación y optimización los trámites y procedimientos administrativos, lo cual no corresponde con lo propuesto a través del artículo 3 del proyecto de Ley 014 de 2019, toda vez que el parágrafo 3 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, "Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones", ya contiene la obligación específica a cargo de los propietarios de los vehículos de actualizar su dirección de notificaciones. Se trae en cita la referida norma:

*"Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT, no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información: a) Dirección de notificación; b) Número telefónico de contacto; c) Correo electrónico; entre otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte."* (Subrayas fuera de texto).

Quiere decir lo anterior que la actualización del Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, es una obligación que ya ha sido establecida por la Ley 1843 de 2017 y volver a consagrar esa obligación mediante la modificación de la Ley 769 de 2002 desconoce el Decreto Ley 019 de 2012, así como la política nacional de Mejora Normativa, razones por las cuales no se estima procedente.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en su artículo 4 adicionar un artículo a la Ley 1843 de 2017, a efecto de que el Ministerio de Transporte o quien haga sus veces elabore y publique en su página electrónica una cartilla pedagógica en donde se mencionen los pasos a seguir en caso de inconformidad con presuntas infracciones de tránsito detectadas por un sistema automático.

El referido artículo garantiza el derecho fundamental del debido proceso, ya que se erige como una herramienta útil para la defensa de los derechos e intereses fundamentales de la ciudadanía.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA CENTRAL

Así mismo, desarrolla el principio de publicidad que rige las actuaciones de la administración, al tenor de lo sostenido por la Corte Constitucional:

*“El Estado de derecho se funda, entre otros principios, en el de la **publicidad**, el cual supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ellos desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídica exigen que las personas puedan conocer, no sólo la existencia y vigilancia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de su vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin...”<sup>25</sup>*

En ese orden de ideas, el artículo 4 del proyecto de Ley 014 de 2019 se estima procedente.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en su artículo 5 modificar el artículo 8 de la citada Ley 1843 de 2017 sobre el procedimiento de notificación ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas.

La modificación propuesta es la siguiente:

**“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:*

*La orden de comparendo se enviará una vez sea validada por la autoridad correspondiente. El envío se hará por correo certificado, por correo electrónico y por medio de telefónico.*

1. *Correo certificado. A través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguiente a la validación por parte de la autoridad se enviará 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.*

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-957/1999. M. P. Álvaro Tafur Galvis.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA CENTRAL

2. En caso de que la notificación sea por correo electrónico se hará llegar por parte de la autoridad de tránsito la validación del comparendo, 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.
3. La notificación telefónica o por mensaje de texto deberá advertir al ciudadano la existencia de una orden de comparendo.

La autoridad de tránsito deberá enviar al presunto infractor la certificación que otorga el Ministerio de Transporte o quien haga sus veces en donde se establece que el sistema automático y semiautomático usado para la detección de la presunta infracción se encuentra operando según los lineamientos establecidos en la normativa vigente. A su vez deberá adjuntar la cartilla pedagógica referida en el artículo 6a de la presente ley.

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.

Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

**PARÁGRAFO 1o.** El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa.

**PARÁGRAFO 2o.** Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas.

**PARÁGRAFO 3o.** Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito

15

Carrera 8 No. 10 - 85  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotájuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA INSTRUMENTAL

(RUNT), no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información:

- a) Dirección física de notificación;
- b) Número telefónico de contacto;
- c) Número de celular de contacto;
- c) (sic) Correo electrónico;
- d) Otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte o quien haga sus veces." (Subrayas fuera de texto)

Al respecto, hay que formular varias observaciones. La primera de ellas relacionada con la posibilidad de notificación telefónica o por mensaje de texto.

Es necesario precisar que de acuerdo con lo previsto en el inciso 5º del artículo 135 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, (modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010), en el evento en que se realice un comparendo en virtud de una infracción detectada por medios técnicos o tecnológicos, como fotos o videos, la misma deberá ser notificada dentro de los tres días hábiles siguientes por medio de correo, en el cual se enviará la infracción y sus soportes al propietario quien está obligado a pagar la multa.

Es pertinente traer a colación el artículo 2º de la Ley 769 de 2002, de acuerdo al cual, el comparendo es la "orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción", y la multa se encuentra definida, en la misma norma como una "sanción pecuniaria".

Se debe precisar, en primer lugar, en lo relacionado con el medio determinado por el legislador para la notificación, que su finalidad consiste en poner en conocimiento del propietario del vehículo la infracción y hacer un llamado para que ejerza su derecho de defensa, contradicción e impugnación.

16

Carrera 8 No. 10-65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

Lo anterior debido a que es a aquel de quien se conoce la identidad y datos de contacto y de quien, en principio, es responsabilidad la utilización adecuada de su vehículo

Se advierte que si bien, primordialmente, el medio de notificación al que deben recurrir las autoridades de tránsito es el envío de la infracción y sus soportes a través de correo, si no es posible surtirse por este conducto, se deberán agotar todas las opciones de notificación, reguladas en el ordenamiento jurídico, para hacer conocer el comparendo.

Lo anterior, debido a que la finalidad de la notificación es informar al implicado sobre la infracción que se le atribuye, para que pueda ejercer su derecho de defensa o incluso poner en conocimiento de las autoridades de tránsito la identificación de la persona que pudo haber incurrido en la conducta que se castiga por la Ley 769 de 2002.

En este sentido, la Sentencia C-980 de 2010, sobre el análisis de la constitucionalidad de la notificación por medio de correo, precisó que:

*“La notificación por correo, entendida, de manera general, como la diligencia de envío de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, sólo a partir del recibo de la comunicación que la contiene.*

*En virtud de esa interpretación, la sola remisión del correo no da por surtida la notificación de la decisión que se pretende comunicar, por cuanto lo que en realidad persigue el principio de publicidad, es que los actos jurídicos que exteriorizan la función pública administrativa, sean materialmente conocidos por los ciudadanos, sin restricción alguna, premisa que no se cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo”*

De esta manera y teniendo en cuenta que se deben agotar todos los medios dispuestos por el ordenamiento jurídico vigente para notificar a quien resulte involucrado en un proceso contravencional como consecuencia de una “fotomulta”, y partiendo del hecho de que las autoridades de tránsito ejercen una función pública, reguladas de manera genérica por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se deben agotar todos los medios de notificación dispuestos en éste.

17

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

2310460-FT-086 Versión 01

Cabe señalar entonces que los artículos 67,68,69 y 72 del CPACA han dispuesto como formas de notificación las siguientes: la personal que puede ser también por medio electrónico o en estrados, por aviso, y por conducta concluyente.

En ese orden de ideas, no se estima procedente la modificación propuesta al artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, en el sentido de incluir como forma de notificación el envío del comparendo por vía telefónica o mensaje de texto.

Adicionalmente es importante señalar que en la actualidad se encuentra el sistema de notificación de comparendos establecido en la Ley 1843 de 2017 y, adicionalmente se encuentra el proceso de notificación de los procesos coactivos que llevan las subdirecciones territoriales de jurisdicción coactiva, que se ajustan a las normas del Estatuto Tributario.

La existencia de este doble régimen de notificación en una misma entidad permite la arbitrariedad por parte de la administración, ya que se traslada injustificadamente al ciudadano una carga que corresponde a la administración ejercer. En este sentido, la Corte Constitucional ha entendido que es necesario que la autoridad notifique el inicio de cualquier actividad a los afectados, porque son ellos los primeros llamados a velar por sus intereses y, que *"cuando la entidad accionada, en un obrar negligente o abusivo, no ponga en conocimiento del ciudadano afectado el inicio de una actuación administrativa adelantada en su contra, el procedimiento administrativo queda viciado de nulidad, debido a que se impide el ejercicio del derecho de defensa. En consecuencia, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso."*<sup>26</sup>

La Corporación entiende que la notificación de las actuaciones administrativas está atada al principio de publicidad, ya que su fin es dar a conocer la actuación desarrollada por la administración pública a los particulares y así garantizar el principio de transparencia, la eficacia y vigencia del acto administrativo y el oportuno control judicial de las actuaciones administrativas.<sup>27</sup>

En este contexto, es clara la necesidad de unificar el régimen de notificaciones de las actuaciones relacionadas con los foto comparendos, so pena de que se mantenga una situación que vulnere el principio de publicidad (y por ende el debido proceso), que lleve a la intervención del juez constitucional para remediarla.

<sup>26</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-051 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>27</sup> Cfr. Ídem.

En segundo lugar, respecto a la inclusión dentro de la documentación que la autoridad de tránsito debe allegar al presunto infractor de "la certificación que otorga el Ministerio de Transporte o quien haga sus veces en donde se establece que el sistema automático y semiautomático usado para la detección de la presunta infracción se encuentra operando según los lineamientos establecidos en la normativa vigente", así como la ampliación del término para presentarse ante la autoridad de tránsito competente de 11 a 15 días hábiles propuestas en el artículo 5 del proyecto de Ley 014 de 2019, se encuentra que se ajustan a lo que la Corte Constitucional reiteradamente ha conceptualizado como debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política).

Cabe traer en cita aquí la sentencia T-051 de 2016 de la Corte Constitucional:

*"La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:*

*"a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. (...)*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA CENTRAL

*Las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes: "(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso."* (Subrayas fuera de texto)

En ese orden de ideas, se considera que a diferencia del tema de la notificación por vía telefónica o mensaje de texto, los citados apartes del artículo 5 del proyecto de Ley 014 de 2019, si se estiman procedentes.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en el artículo 6 modificar el artículo 19 de la Ley 1843 de 2017, en el sentido de que en las vías nacionales no solo haya una señal visible que informe que se está en una zona vigilada por sistemas automáticos, semiautomáticos u otro medio tecnológico con una antelación de 500 metros, sino que propone aumentar dichas señales a tres, la primera con distancia de 650 metros, la segunda a no menos de 300 metros y la tercera en el sitio donde opera el sistema de detección.

Al respecto, se observa que las referidas modificaciones no controvierten y más bien son concordantes con varios de los principios que rigen el Código Nacional de Tránsito, los cuales se enuncian en el inciso 5 del artículo 1 y que son la seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

En ese orden de ideas, se considera que el artículo 6 del proyecto de Ley 014 de 2019 es procedente.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en el artículo 7 modificar el artículo 161 de la Ley 769 de 2002 "Código Nacional de Tránsito Terrestre" en el sentido de reducir el término de la caducidad de la acción por contravención de las normas de tránsito de un año a 180 días calendario.

Al respecto, es preciso recordar que nuestro ordenamiento jurídico ha previsto la potestad de configuración legislativa en las actuaciones procesales y

20



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DEPTITAL

administrativas, toda vez que es una competencia constitucional (art 114 de la Constitución Política), la cual naturalmente, debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, y por tanto deben ser proporcional y razonable.

Vale citar aquí la sentencia C-875 de 2011 de la Corte Constitucional:

"El legislador tiene una amplia discrecionalidad en la regulación de los procedimientos tanto judiciales como administrativos, discrecionalidad que como todos los actos del poder estatal encuentra su límite en la Constitución.

*En la sentencia C-204 de 2003, sobre este punto se indicó: "... esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229).*

*Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tomaría arbitraria. (...) Igualmente, en sentencia C-314 de 2002 se precisó que la potestad de configuración del legislador es una competencia constitucional que debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, la cual debe estar justificada en un principio de razón suficiente, en donde si la decisión del legislador resulta arbitraria debe ser retirada del ordenamiento jurídico.*

Uno de esos límites es precisamente no hacer nugatorios derechos fundamentales como el debido proceso o el de defensa.

*En esa misma línea, en la sentencia C-662 de 2004, se adujo que "al juez constitucional le corresponde garantizar al máximo la libertad de configuración que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria, sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Carta".*

*Esta postura fue recientemente reiterada en la sentencia C-372 de 2011, en la que se sostuvo que la libertad de configuración del legislador además de estar limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también lo está por*

21

Carrera 8 No. 10-65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión D1

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

*los principios de progresividad y no regresión teniendo en cuenta que los derechos fundamentales también tienen una faceta prestacional que alcanzada, se convierte en un límite para aquella. Las medidas legislativas, en ese orden, deben ser proporcionales y razonables.”*

De lo anterior, se puede colegir que el legislador puede regular la potestad sancionatoria de la administración extendiendo o limitando en el tiempo fenómenos jurídicos como la caducidad y ello es compatible con las disposiciones constitucionales.

Así mismo, se observa que uno de los componentes del derecho al debido proceso es el establecimiento por parte del Estado de unos términos perentorios para que las autoridades judiciales o administrativas resuelvan lo pertinente dentro de los procesos, y que reducir dichos términos no afecta negativamente derechos fundamentales de los administrados, sino que por el contrario, en el marco del principio de progresividad, los garantiza.

En ese orden de ideas, se considera que el artículo 7 del proyecto de Ley 014 de 2019 es procedente.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en el artículo 8 modificar el artículo 12 de la Ley 1843 de 2017, en el sentido de encargarse de atender un vacío en la materia, y es el relacionado con el elemento problemático que surge en los eventos en los cuales la presunta infracción ocurre en un lugar geográfico distante del lugar de residencia del presunto infractor.

En ese orden de ideas, conserva la posibilidad para el posible infractor de comparecer ante la autoridad de tránsito competente a través de medios electrónicos, y aclara que dicho deber está a cargo de las autoridades de tránsito, otorgando una fuerza imperativa y taxativa a la norma.

Igualmente, adiciona un párrafo que condiciona la validez de la infracción, a la garantía de la comparecencia virtual; lo cual está en consonancia con lo ya ampliamente expuesto en las citadas sentencias C-980 de 2010, T-051 de 2016 y C-875 de 2011, sobre el derecho a la defensa, el debido proceso y la potestad de configuración legislativa de actuaciones procesales y administrativas.

Por lo anterior, se considera que el artículo 8 del proyecto de Ley 014 de 2019 es procedente.

22

Carrera 8 No. 10-65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

2310460-FT-086 Versión 01





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en el artículo 9 adicionar un artículo nuevo a la Ley 1843 de 2017 del siguiente tenor:

*"VÁLIDEZ DE LA INFRACCIÓN. La infracción impuesta será inválida si la autoridad de tránsito no cumple al menos una de las condiciones impuestas por la presente ley y por toda la normativa vigente en torno a las infracciones detectadas por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos."*

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con la definición que hace el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, la validez es: *"la cualidad de un acto o contrato jurídico para surtir los efectos legales propios, según su naturaleza y la voluntad constitutiva"*.

En ese orden de ideas, se puede entender que es la validez es la calidad del acto jurídico que no se halla afectado por vicio alguno y que, por lo tanto, es idóneo para surtir sus efectos característicos.

Ahora bien, una infracción, o mejor, una sanción o comparendo que se impone sin el cumplimiento de las condiciones previstas para ello por el ordenamiento legal, vulnera varios principios del derecho protegidos a nivel constitucional como los de seguridad jurídica (art. 1° de la C.P.), igualdad (art 13), debido proceso (art. 29) y buena fe (art. 83 de la C.P.).

Es decir, desconocer las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado, conllevan a la vulneración de derechos.

Al respecto, cabe traer en cita la definición de debido proceso administrativo que la Corte Constitucional expuso en la Sentencia T- 051 de 2016, M.P: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*"La Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:*

*"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"*.

23

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 9813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

2310460-FT-086 Versión 01



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA ORBITAL

Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) **la validez de sus propias actuaciones** y, (iii) **resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados**" (Subrayas y negrita fuera de texto).

Y sobre las garantías mínimas que debe contener el Debido Proceso Administrativo, se expone en la referida sentencia lo siguiente:

"Las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:

"(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) **a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico**, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso." (Subrayas y negrita fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, se puede afirmar que el cumplimiento de todas las condiciones impuestas a las autoridades para imponer una multa o comparendo en materia de tránsito, no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible.

Así entonces, en consideración a los principios de seguridad jurídica, igualdad, debido proceso y buena fe, las autoridades deben ser coherentes y consistentes en sus actuaciones frente a los particulares, lo cual incluye el proceso para la imposición de sanciones a presuntos infractores de normas de tránsito.

En ese orden de ideas, se considera que el artículo 9 del proyecto de Ley 014 de 2019 es procedente.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en el artículo 10 adicionar un artículo nuevo a la Ley 1843 de 2017 sobre pedagogía para foto multas del siguiente tenor:

"La primer foto multa que se imponga a un conductor deberá ser de carácter pedagógico. Esta primera infracción no podrá implicar alguna sanción monetaria.

24

Carrera 8 No. 10-65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

**Parágrafo 1.** Se exceptúan del presente artículo las siguientes infracciones contempladas en la ley 769 de 2002:

1. *No reducir la velocidad según lo indicado por este código, cuando transite por un cruce escolar en los horarios y días de funcionamiento de la institución educativa. Así mismo, cuando transite por cruces de hospitales o terminales de pasajeros.*
2. *No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo.*
3. *Usar sistemas móviles de comunicación o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si estos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres.*
4. *Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.*
5. *No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.*
6. *Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.*
7. *No permitir el paso de los vehículos de emergencia.*
8. *Conducir bajo el influjo del alcohol o bajo los efectos de sustancias psicoactivas.*
9. *Infracciones que conduzcan a investigaciones penales."*

Al respecto, se observa que la referida modificación está en consonancia con uno de los principios rectores del Código Nacional de Tránsito Terrestre, señalado en el inciso 5 del artículo 1, el principio de educación.

Igualmente, cabe volver a recordar lo señalado con anterioridad cuando se elaboró el comentario correspondiente al artículo 7 del proyecto de Ley 014 de 2019, en cuanto a que nuestro ordenamiento jurídico ha previsto la potestad de configuración legislativa en las actuaciones procesales y administrativas, toda vez

25

Carrera 8 No. 10 - 65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRICTAL

que es una competencia constitucional (art 114 de la Constitución Política), que debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, y por tanto deben ser proporcional y razonable.

Cabe recordar la Sentencia C-875 de 2011 de la Corte Constitucional: “El legislador tiene una amplia discrecionalidad en la regulación de los procedimientos tanto judiciales como administrativos, discrecionalidad que como todos los actos del poder estatal encuentra su límite en la Constitución.”

E igualmente citar la Sentencia C-372 de 2011 de la Corte Constitucional: “La libertad de configuración del legislador además de estar limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también lo está por los principios de progresividad y no regresión teniendo en cuenta que los derechos fundamentales también tienen una faceta prestacional que alcanzada, se convierte en un límite para aquella. Las medidas legislativas, en ese orden, deben ser proporcionales y razonables.” (Subrayas y negrita fuera de texto).

De lo anterior, se puede colegir que el legislador puede regular la potestad sancionatoria de la administración, estipulando las condiciones para que una sanción tenga un carácter pedagógico por una sola vez, y a la vez, formule excepciones a este carácter pedagógico de la sanción, cuando la misma es propiciada por el cumplimiento de ciertos presupuestos o condiciones que le hacen proporcional y razonablemente más reprochables para el conglomerado social, como son las señaladas en el párrafo del artículo propuesto.

En ese orden de ideas se considera que el artículo 10 del proyecto de Ley 014 de 2019 es procedente.

-El proyecto de Ley 014 de 2019 propone en el artículo 11 modificar el párrafo del artículo 124 de la Ley 769 de 2002 “Código Nacional de Tránsito Terrestre” en el sentido de ampliar la posibilidad de incurrir hasta en (3) faltas para infracciones impuestas por sistemas automáticos y semiautomáticos, para que se pueda configurar la “reincidencia”, la cual actualmente conlleva a la suspensión de la licencia de conducción por un término de seis meses cuando se comete más de una falta a las normas de tránsito en un periodo de seis meses, con la posibilidad que dicha sanción se doble en caso de nueva reincidencia.

Cabe señalar que la redacción del párrafo que se propone no reúne uno de los presupuestos que debe caracterizar el texto normativo, recomendado por reconocidos doctrinantes sobre el tema, como es el de la precisión.

26

Carrera 8 No. 10-65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3813000  
www.bogotajuridica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

(Ubertone, Fermín P., "La calidad del texto normativo", en "La calidad en la función legislativa- Un aporte para el debate", panel presentado por María Alejandra Svetaz, Fermín P. Ubertone, Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon en el 2º Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: "Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad", Córdoba.2003.) citado en: "Manual de Técnica Legislativa", Konrad Adenauer Stiftung, 2007. Recuperado de: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52b-a340e36d83ae&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=591625b8-e7d7-77d2-f52b-a340e36d83ae&groupId=287460)

En el mismo sentido, el artículo 2.1.2.1.15. del Decreto Nacional 1609 de 2015, "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República", acerca de "Deber de calidad formal" establece que "la redacción (de una norma) deberá caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, en forma tal que el texto no presente ambigüedad ni contradicciones." (Subrayas fuera de texto).

Por precisión se entiende entonces, que el texto normativo debe transmitir un mensaje indudable.

Al leer el texto del párrafo propuesto, surge la pregunta si las (3) infracciones a que se hace referencia son infracciones de cualquier índole incluyendo alguna o algunas relacionadas con las que se determinan mediante el uso de dispositivos automáticos o semiautomáticos, o si se refiere a que las (3) deben ser única y exclusivamente "fotomultas". Al respecto el texto deja dudas y por lo tanto no es preciso.

En lo que hace al resto del texto que es del siguiente tenor: "Las faltas impuestas por medio de un sistema automático y semiautomático no serán tenidas en cuenta para la suspensión si se encuentra en apelación por parte del presunto infractor", desconoce que es regla general que la apelación y en general los recursos que se interponen cuando se surte un proceso administrativo, conllevan unos efectos que no permiten considerar que el acto administrativo está en firme, hasta tanto el mismo no haya reunido alguno de los presupuesto definidos para tal efecto en el artículo 87 del CPACA.

En ese orden de ideas se considera que el artículo 11 del proyecto de Ley 014 de 2019 no es procedente.

Por último, acerca del artículo 12 del proyecto de Ley 014 de 2019, sobre las vigencias, hay que señalar por motivos de calidad y técnica normativa siempre es

más recomendable evitar los enunciados de derogatoria tácita y en vez de ello indicar expresamente las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

#### ANÁLISIS FINANCIERO

Corresponde hacerlo al sector coordinador que es la Secretaría Distrital de Movilidad.

#### ANÁLISIS TÉCNICO

Corresponde hacerlo al sector Coordinador que es la Secretaría Distrital de Movilidad.

#### COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se sugiere revisar los comentarios sobre no procedencia de algunos artículos y ajustar la numeración del articulado propuesto en el proyecto de Ley 014 de 2019.

#### ¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_ con base en lo expuesto en el acápite de análisis financiero.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cual  
SI \_\_\_\_\_ NO \_\_\_\_\_

#### IMPACTO DEL PROYECTO

APOYA la iniciativa legislativa:

SI \_\_\_\_\_ TOTAL \_\_\_\_\_ PARCIAL \_\_\_\_\_

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: No corresponde a la Secretaría Jurídica Distrital, por no estar dentro de sus funciones, expresar opiniones de apoyo total o parcial a los proyectos de ley que no son de iniciativa de la administración o del gobierno distrital, máxime teniendo en cuenta que corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno, coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular,



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

al tenor de lo previsto en el literal f) del artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016, modificado por el artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.

Así mismo, no se adjuntan proposiciones, por ser estas de competencia en su autoría y presentación de los congresistas, y no de las autoridades distritales

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS SI \_\_\_\_\_ NO

Atentamente,

**ANA LUCY CASTRO CASTRO**  
Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos  
Subsecretaría Jurídica (E)

Proyectó: Fernando Pachón Piñeros  
Revisó/Aprobó: Ana Lucy Castro Castro

Carrera 8 No. 10-65  
Código Postal: 111711  
Tel: 3819000  
www.bogotájurídica.gov.co  
Info: Línea 195



2310460-FT-086 Versión 01

BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

