

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N° 2103

Bogotá, D. C., jueves, 6 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariosenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

## RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 388 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.

Bogotá, D. C., octubre 1º de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

E.S.D.

#### Referencia. Radicación Proyecto de Ley número 388 de 2025 Cámara

En mi condición de miembro del Congreso de la República y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 388 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

OLMEDO DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

Flora Perdomo Andrade  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

H.R. VERÓNICA SUGEIN ACOSTA INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas  
  
  
Karen Manrique Alarcón - CTCRP

ANGELA VERGARA GONZALEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

JAIYE RODRIGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIRRE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima

  
Soledad Tamayo Tamayo  
PL Beneficios Predial Adultos Mayores  
Senadora de la República

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 388 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto facultar a los concejos municipales y distritales, en ejercicio de su autonomía fiscal, para establecer beneficios tributarios en relación con el impuesto predial unificado, a favor de las personas mayores de sesenta (60) años, propietarias, poseedoras o usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, siempre que no gocen de pensión o que la pensión percibida sea inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 2º.** Los concejos municipales y distritales podrán conceder, exenciones parciales o totales sobre el impuesto predial unificado en favor de los contribuyentes descritos en el artículo anterior, siempre que:

1. Se trate de un único inmueble destinado a vivienda familiar.
2. El beneficio sea estrictamente personal e intransferible.
3. El beneficio tenga un término máximo de diez (10) años, en concordancia con el artículo 38 de la Ley 14 de 1983.
4. Exista estudio de impacto fiscal y viabilidad financiera que garantice la sostenibilidad del municipio o distrito.

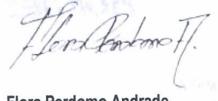
**Artículo 3º. Reglamentación territorial.**

Los Concejos Municipales y Distritales deberán reglamentar en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta Ley, los requisitos, procedimientos y condiciones para acceder a los beneficios aquí previstos observando los principios de equidad, eficiencia, progresividad y solidaridad y respetando la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, así como lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en materia de impacto fiscal.

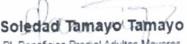
**Artículo 4º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

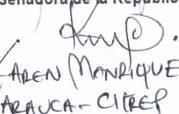
Atentamente,

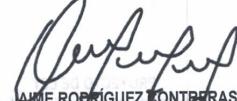
  
**OLMEDO DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Magdalena

  
**Flora Perdomo Andrade**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Huila

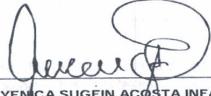
  
**ANGELA VERGARA GONZALEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar

  
**Soledad Tamayo Tamayo**  
 PL Beneficios Predial Adultos Mayores  
 Senadora de la República

  
**Karen Montique**  
 ARAUCA - CIREL

  
**JAMIE RODRÍGUEZ CONTRERAS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta

  
**CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Tolima

  
**HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Amazonas

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 388 DE 2025  
 CÁMARA

*por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.*

El presente proyecto de ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Justificación del Proyecto de Ley
  - 3.1 Descripción del problema
  - 3.2 De carácter técnico (Estadísticas, datos)
  - 3.3 De carácter económico
  - 3.4 De carácter social/psicosocial
4. Marco jurídico
  - 4.1 Internacional
  - 4.2 Constitucional
  - 4.3 Legal
  - 4.4 Reglamentarios
  - 4.5 Jurisprudencial
5. Competencia del Congreso
  - 5.1 Constitucional
  - 5.2 Legal y jurisprudencial
6. Impacto fiscal
7. Conflictos de interés

### 1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como finalidad facultar a los concejos municipales y distritales, en ejercicio de su autonomía fiscal, para establecer beneficios en materia del impuesto predial unificado a favor de las personas mayores de sesenta (60) años que sean propietarias, poseedoras o usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, siempre que no reciban pensión o que esta sea inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De acuerdo con el DANE y la normativa nacional, se considera persona adulta mayor a quien ha cumplido sesenta años o más. Esta etapa del ciclo vital posee su propio conjunto de roles, responsabilidades, expectativas y estatus, establecidos cultural, social e históricamente. La intención desde el punto de vista de enfoque diferencial debe propender por la eliminación de estereotipos y barreras para esta población, de manera que las personas mayores sean visibilizadas en cuanto a la particularidad de sus vivencias y necesidades físicas, sociales, económicas y emocionales, y puedan ser partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, sus preferencias y sus derechos.

El enfoque diferencial exige que las políticas públicas reconozcan estas particularidades, eliminen barreras y promuevan medidas de protección efectiva que permitan a esta población conservar su dignidad y participar activamente en la sociedad.

### 2. ANTECEDENTES

El impuesto predial, es aquel que recae sobre la propiedad inmueble y se genera por la existencia del predio. Su base gravable depende del avalúo catastral. Es una renta endógena, de propiedad de los municipios y distritos, quienes tienen a su cargo su administración, recaudo y control. Esto permite

la concesión de exenciones tributarias, y la adopción de tarifas preferenciales con fines extrafiscales propios de los impuestos.

*La evolución normativa ha sido amplia:*

Con la Ley 34 de 1920 se definió una tarifa máxima del 2 por mil, que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural.

Desde la década del cincuenta y hasta comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto, salvo algunos ajustes tarifarios.

A comienzos de los ochenta, La Misión de Finanzas Intergubernamentales, destacó algunos problemas asociados al impuesto predial, como su inelasticidad frente al PIB, las deficiencias en la administración de los cobros, la desactualización de los avalúos y el gran número de exenciones, que cobijaban en promedio hasta el 10% de los predios. De acuerdo con el Informe de la Misión, en 1980 las tasas efectivas de tributación fluctuaban entre 2 y 4 por mil para las capitales de departamento frente a una tarifa nominal legal de 8 por mil. Para el resto de municipios, la tarifa promedio efectiva se estimó en 2.6 por mil frente al 4 por mil establecido en la Ley. Por todo lo anterior, la Misión encontró que Colombia era uno de los países latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad.

Así se expidió la Ley 14 de 1983, la cual introdujo modificaciones de fondo en el manejo de los impuestos regionales y locales. En el caso del impuesto predial la Ley realizó las siguientes modificaciones:

- Estableció el reajuste de los avalúos catastrales,
- Facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, y
- Definió algunas sobretasas con destinación específica.

Posteriormente, la Ley 75 de 1986 realizó algunos ajustes a los criterios y períodos de actualización de los avalúos catastrales definidos en la Ley 14.

Por su parte, la Ley 44 de 1990:

- Estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral.
- Definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoevalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto.
- También se modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de

hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados.

Para la definición de estas tarifas los Concejos municipales, siguiendo principios de progresividad, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

- El estrato socioeconómico;
- El uso del suelo en el sector urbano; y
- La antigüedad de la formación o actualización del catastro.

De otro lado, la Ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Con relación al valor de los avalúos catastrales, la Ley ordenó que el gobierno nacional, previo concepto del Conpes, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total, y la Ley 388 de 1997, que discriminó los criterios para los incrementos con base en el tipo de predio. Para el caso de Bogotá, el Decreto Ley 1421 de 1993 señaló que, a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor que mediante autoevalúo estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior.

En algunas ciudades se han adoptado acuerdos para aliviar la carga tributaria de adultos mayores, como en Medellín, Barranquilla, Cali y Armenia. Sin embargo, no existe aún una disposición de carácter nacional que habilite de manera general a todos los municipios y distritos para conceder beneficios prediales a esta población vulnerable.

El antecedente más cercano, fue la radicación de un proyecto de ley que tenía como objeto frenar cobros excesivos en el impuesto predial, el cual fue liderado por David Luna, Enrique Peñalosa y Carlos Fernando Galán junto al Presidente del Partido Conservador, David Barguil.

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Según la Sentencia T-066/20, los artículos 13 y 46 de la Constitución Política reconocen como elemento fundamental del Estado social de derecho, la necesidad de otorgar una especial protección a ciertos sujetos que, por sus condiciones de manifiesta vulnerabilidad, pueden ver restringidas sus posibilidades en la consecución de una igualdad material ante la Ley.

En ese orden, ha considerado la propia jurisprudencia constitucional que los adultos mayores deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional en tanto integran un grupo vulnerable de la sociedad dadas las condiciones físicas, económicas o sociológicas que los diferencian de los otros tipos de colectivos.

Sobre el particular, ha estimado la Corte que los cambios fisiológicos atados al paso del tiempo pueden representar para quienes se encuentran en un estado de edad avanzada un obstáculo para el ejercicio y la agencia independiente de sus derechos fundamentales en relación con las condiciones en que lo hacen las demás personas. Todo esto, ha precisado la jurisprudencia, no supone aceptar que las personas de la tercera edad sean incapaces, sino que, en atención a sus condiciones particulares pueden llegar a experimentar mayores cargas a la hora de ejercer, o reivindicar sus derechos. Al respecto, señaló la Corte en Sentencia T-655 de 2008 lo siguiente:

*“(...) si bien, no puede confundirse vejez con enfermedad o con pérdida de las capacidades para aportar a la sociedad elementos valiosos de convivencia, tampoco puede perderse de vista que muchas de las personas adultas mayores se enfrentan con el correr de los años a circunstancias de debilidad por causa del deterioro de su salud, motivo por el cual merecen estas personas una protección especial de parte del Estado, de la sociedad y de la familia, tal como lo establece el artículo 46 de la Constitución Nacional”.*

Bajo esa línea, resulta imprescindible que el Estado disponga un trato preferencial para las personas mayores con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos. En miras de alcanzar dicho propósito, se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales, generando espacios de participación en los que dichos sujetos puedan sentirse incluidos dentro de la sociedad y puedan valorarse sus contribuciones a la misma.

En palabras de la Corte:

*“(...) la tercera edad apareja ciertos riesgos de carácter especial que se ciernen sobre la salud de las personas y que deben ser considerados por el Estado Social de Derecho con el fin de brindar una protección integral del derecho a la salud, que en tal contexto constituye un derecho fundamental autónomo”.*

*Por tales razones, la Corte reitera que los adultos mayores no pueden ser discriminados ni marginados en razón de su edad, pues además de transgredir sus derechos fundamentales, se priva a la sociedad de contar con su experiencia de manera enriquecedora”.*

Ahora bien, cabe destacar que mediante numerosos pronunciamientos en la materia, esta Corporación ha hecho especial hincapié en que la condición de sujetos de especial protección constitucional en lo que respecta a los adultos mayores adquiere mayor relevancia cuando: (i) los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o (ii) está presuntamente afectada su “*subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital entre otros*”. Así, les corresponde a las autoridades

y, particularmente, al juez constitucional obrar con especial diligencia cuando se trate de este tipo de personas, pues, en atención a sus condiciones de debilidad manifiesta, resulta imperativo aplicar criterios eminentemente protectivos a favor de las mismas.

Lo anterior, aseguró esta Corporación mediante Sentencia T-252 de 2017, que hará posible que los adultos mayores “*(...) dejen de experimentar situaciones de marginación y carencia de poder en los espacios que los afectan. Ello debe verse como un resultado de la materialización del artículo 46 de la Constitución y de los deberes de solidaridad que se encuentran en cabeza del Estado, las familias y los ciudadanos, responsables de suplir las necesidades que adquieren los adultos mayores por el paso natural de los años*”.

En este orden, insistió la Corte mediante la aludida providencia que las instituciones deben procurar “*(...) maximizar la calidad de vida de estas personas, incluyéndolas en el tejido social y otorgándoles un trato preferencial en todos los frentes. Conforme a lo expuesto, el ordenamiento jurídico interno e internacional se han venido adaptando para dar mayor participación a los miembros de este grupo especial y crear medidas de discriminación positiva en su beneficio*”.

Como se anotó en precedencia, la protección especial al adulto mayor surge como consecuencia de reconocer que existen sectores de la población que, en razón de un mayor grado de vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de sus derechos.

### 3.1 Descripción del problema

El pago del impuesto predial se ha convertido en una carga regresiva para los adultos mayores que, por pérdida de ingresos, deterioro de la salud o abandono familiar, enfrentan dificultades para sostener su patrimonio. El incremento en avalúos catastrales y la inflación han intensificado este problema, llegando incluso a procesos de cobro coactivo que amenazan con despojarlos de sus viviendas.

Lo anterior, a pesar del mandato Constitucional y a lo señalado por la Corte, en la sentencia antes mencionada (Sentencia T-066/20), en la que enfatizó mediante la aludida providencia que las instituciones deben procurar “*(...) maximizar la calidad de vida de estas personas, incluyéndolas en el tejido social y otorgándoles un trato preferencial en todos los frentes*”.

Conforme a lo expuesto, el ordenamiento jurídico interno e internacional se han venido adaptando para dar mayor participación a los miembros de este grupo especial y crear medidas de discriminación positiva en su beneficio”, un trato preferencial en el pago del impuesto predial de los inmuebles propiedad, o en posesión o usufructo, de los mayores de 60 años en Colombia, por lo que no se ha tenido en cuenta por parte del legislador, que dichas personas, empiezan

a perder su calidad de vida, entre otros factores, por la pérdida de capacidad económica, deterioro de la salud, abandono de los hijos del hogar familiar, entre otros factores que hacen que este impuesto se vuelva regresivo y casi imposible de pagar.

### 3.2 De carácter técnico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, 2020, en Colombia se estima que hay 6.808.641 personas adultas mayores, de ellas:

- 3.066.140 (45%) son hombres y 3.742.501 (55%) son mujeres. Al observar la población total se evidencia que el 51% son mujeres y el 49% son hombres.
- Mientras que en 1953 había 529 personas centenarias en Colombia, en 2023 se calcula que hay 19.400.
- Los departamentos con mayor participación de personas adultas mayores son:

\* Quindío (19,2%).

\* Caldas (18,7%).

\* Risaralda (17,8%).

\* Tolima (17,2%).

- El 29,2% de las personas adultas mayores residen en hogares de dos (2) personas.
- El 14,2% de las personas mayores viven solas. Este porcentaje es de 18,06% en el total de la población.
- Las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de personas adultas mayores ocupadas en el trimestre agosto - octubre de 2020 fueron agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (26,8%) y comercio y reparación de vehículos (18,1%) seguido de actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (9,7%).

### 3.3 De carácter económico

En Colombia no existen exenciones o descuentos especiales para este tipo de personas, a diferencia de lo que ocurre en otros países en los que sí se observa la adopción de ciertas medidas con la intención de protegerlas.

A diferencia de otros países de la región (Méjico, Perú, Argentina), Colombia carece de un beneficio predial nacional para adultos mayores. El impuesto, de naturaleza real, no tiene en cuenta la capacidad económica de quien lo paga, lo que genera inequidades.

En efecto, los adultos mayores deben soportar una carga más pesada del impuesto inmobiliario (teniendo en cuenta la reducción de sus ingresos en un buen número de casos) frente a otros grupos de contribuyentes que se encuentran en etapas de la vida que se pueden calificar, en teoría, como más productivas.

Esta situación surge porque la naturaleza "real" del tributo inmobiliario implica que, para su determinación, no se tiene en cuenta la capacidad

de pago del sujeto pasivo (con recursos dinerarios o no), lo que implica que, en ciertos casos, se presenten unas tendencias regresivas. En ocasiones, las normas contemplan ciertas excepciones (de tipo personal) como, por ejemplo, cuando se otorgan tratamientos tributarios especiales a ciertos contribuyentes que, por sus características, así lo requieren. De esta manera el sistema tributario se torna más justo y equitativo.

### 3.4. De carácter social/psicosocial

Según el Instituto Nacional de la Persona del Adulto Mayor de México, más allá de las pérdidas biológicas, la vejez con frecuencia conlleva otros cambios psicosociales importantes: la modificación de roles y posiciones sociales, la pérdida de relaciones estrechas, la práctica y el uso de nuevas tecnologías y una manera diferente de realizar las tareas que puede compensar la pérdida de algunas habilidades.

Robert Atchley considera que: "*la capacidad de respuesta, la adaptación a nuevos procesos, así como el estilo de vida en esta etapa de envejecimiento están determinados por los hábitos, estilos de vida y la manera de ser y comportarse que ha seguido...*".

Las metas, las motivaciones principales y las preferencias también parecen cambiar; hay quienes plantean que la vejez incluso puede estimular el cambio de perspectivas materiales por otras más trascendentes, dando como resultado que estos cambios sean el resultado de la adaptación a la pérdida.

Otros cambios que se viven a nivel social son la falta de convivencia intergeneracional, la apertura sexual, la libertad de creencias, la crisis y madurez filial, la pérdida de seres queridos o el síndrome del nido vacío. Estos eventos pueden tener reacciones negativas tales como depresión, soledad, aislamiento y sufrimiento, entre otros.

Sin embargo, durante la vejez, la persona experimenta situaciones desconocidas y en ocasiones, difíciles. Por este motivo, es primordial adaptar su entorno y propiciar un ambiente cómodo y agradable.

Por otro lado, las enfermedades neurológicas en personas mayores con más incidencia son: Alzheimer, Demencia, Parkinson, Ictus y ELA. La incidencia de las enfermedades neurodegenerativas en adultos mayores es tan elevada que 1 de cada 4 personas en el mundo sufrirá algún trastorno mental a lo largo de su vida.

Otros problemas de salud mental son ansiedad/estrés (67.6%) y depresión (15.2%); 31.5% refirió problemas económicos, 15.5%, la pérdida de personas cercanas, cerca de 10%, problemas en el cuidado de niños, adolescentes y otros familiares, y 5.6%, violencia doméstica.

El proyecto busca introducir un elemento de progresividad y justicia social, sin afectar de manera desproporcionada el recaudo municipal, pues la facultad será discrecional y limitada en el tiempo

(máx. 10 años).

Desde lo social, el alivio predial contribuirá a reducir la angustia económica de adultos mayores, evitando procesos de embargo y pérdida de vivienda, y reforzando la cohesión familiar y comunitaria.

#### 4. MARCO JURÍDICO

##### 4.1 Internacional

- En México, D. F., se otorgan beneficios fiscales a los adultos mayores abarcando, incluso, a otros sujetos como las personas con discapacidad, madres solteras con dependientes económicos, etc.
- En Lima (Perú), se ofrece un descuento especial del impuesto predial para los adultos mayores que cumplan ciertas condiciones: *"Los adultos mayores pueden acceder al beneficio de deducir...al monto que les corresponde pagar por impuesto predial. Este descuento se puede aplicar tanto a pensionistas como no pensionistas"*.

*"Condiciones: (...) Tener más de 60 años. Ser propietario de un solo inmueble (...) Debe ser destinado a vivienda de los mismos. Puede usarse parcialmente con fines productivos, comerciales o profesionales con aprobación de la municipalidad respectiva (...). Los ingresos brutos no deben exceder..."*.

- En Argentina, *"en la mayoría de las jurisdicciones y a petición de los interesados pueden estar exentos, ya sea total o parcialmente, los inmuebles únicos, con un valor tope, de personas jubiladas, pensionadas, discapacitadas o excombatientes de la Guerra de Malvinas que tengan ingresos inferiores a un tope también establecido. En algunas jurisdicciones también pueden solicitar exención por un tiempo determinado las personas desocupadas"*.

##### 4.2 Constitucional

Recordemos que:

- El artículo 317 de la Constitución Política dispone que *"solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble"*.
- El numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política establece como deber de la persona y el ciudadano *"contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad"*.
- El artículo 363 dispone: *"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad"*.

Por eso, esta iniciativa no otorga directamente la exención, sino que faculta a los concejos municipales y distritales para establecerla, en respeto de la autonomía territorial.

##### 4.3 Legal

Las siguientes normas evidencian la evolución del régimen predial y el reconocimiento de competencias a los concejos municipales en materia de tarifas y exenciones.

- Ley 34 de 1920: *"que fija la tasa del impuesto predial"*.
- Ley 14 de 1983: *"por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 75 de 1986: *"por la cual se expedien normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 44 de 1990: *"por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias"*.
- Ley 242 de 1995: *"por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 388 de 1997: *"por la cual se modifica la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, y la Ley 3<sup>a</sup> de 1991 y se dictan otras disposiciones"*.

##### 4.4 Reglamentarios

Existen precedentes locales como el Estatuto Tributario de Armenia, el Acuerdo número 007 de 2021 en Barranquilla y el Acuerdo número 0469 de 2019 en Cali, que muestran cómo los municipios ya han implementado beneficios similares, aunque sin un marco legal nacional uniforme.

##### 4.5 Jurisprudencial

- Sentencia C-517/07
- Sentencia C-903/11
- Sentencia C-304/12
- Sentencia C-257/22

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que, si bien la potestad de gravar la propiedad inmueble corresponde de manera exclusiva a los municipios y distritos, el legislador conserva la competencia para expedir normas generales que orienten y estructuren dicha facultad. En este sentido, la Corte ha reconocido que el Congreso puede establecer marcos habilitantes que fijen criterios rectores, condiciones y límites razonables, de manera que sean los concejos municipales y distritales quienes, en ejercicio de su autonomía, decidan sobre la concesión de beneficios o exenciones tributarias en el impuesto predial, garantizando así un equilibrio entre la autonomía territorial y la coherencia del sistema tributario nacional.

## 5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

### 5.1 Constitucional

*“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

### 5.2 Legal y jurisprudencial

*Ley 5<sup>a</sup> de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*

*“Artículo 6º. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)*

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

*“Artículo 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.*

*“Artículo 140. Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

*Ley 3<sup>a</sup> de 1992, por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

*Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*(...)*

*Comisión Tercera*

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: Hacienda y*

*Crédito Público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (Negrita por fuera de texto).*

*(...).*

## 6. IMPACTO FISCAL

Si bien el artículo 154 de la Constitución reserva al Gobierno nacional la iniciativa en materia de exenciones sobre tributos de carácter nacional, la Jurisprudencia Constitucional (C-1707 de 2000, C-807 de 2001, C-121 de 2003, C-932 de 2009 y C-066 de 2018) ha precisado que dicha iniciativa puede materializarse no solo con la presentación inicial, sino también a través del aval o coadyuvancia otorgada durante el trámite legislativo. En el caso de la presente iniciativa, que se refiere a un tributo territorial, esta regla no resulta aplicable de manera estricta; sin embargo, se deja constancia de que el Gobierno nacional podrá presentar sus consideraciones y coadyuvar la propuesta durante el debate parlamentario.

Así mismo, y en concordancia con las disposiciones legales del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que “...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido “expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En este sentido, la presente iniciativa, al facultar la concesión de beneficios en el impuesto predial, reconoce la posibilidad de un impacto en las finanzas territoriales, en concordancia con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

*“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:*

- i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que

cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

- ii) *El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.* Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’; (Negrita y subrayado por fuera de texto).
- iii) *En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’;* y
- iv) *El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i)*

*el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;* y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “... los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de razonabilidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...”. (Negrita por fuera de texto).

Es decir, “...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...”.

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de ley.

## 7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “... las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

- *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)".*

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil mayores de 60 años, propietarias, poseedoras y usufructuarias de un único inmueble destinado a vivienda familiar, que no gocen de una pensión o que esta sea menor de dos salarios mínimos legales mensuales.

No obstante; es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al

Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

 <b>OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 <b>Flora Perdomo Andrade</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	 <b>HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Amazonas
 <b>ANGELA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>JAIQUE RODRÍGUEZ CONTRERAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Meta	 <b>Soledad Tamayo Tamayo</b> <small>PL. Beneficios Predial Adultos Mayores</small> <b>Senadora de la República</b>
 <b>CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR</b> Representante a la Cámara Departamento del Tolima		
 <b>Karen Maripéque Cárdenas Añaza</b>		
 <b>ESTADO DE COLOMBIA CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL</b>		
<i>El día 05 de octubre del año 2025 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley _____ Ato Legislativo _____ No. 388 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____</i>		
 <b>SECRETARIO GENERAL</b>		

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 401 DE 2025 CÁMARA

### LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS

por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de octubre de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

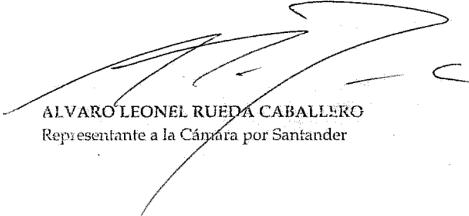
Ciudad

**Referencia. Radicación Proyecto de Ley número 401 de 2025 Cámara**

En mi condición de miembro del Congreso

de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 401 de 2025 Cámara, LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS, por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 401 DE 2025 CÁMARA

**LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS**  
*por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

### DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo primero de Ley 2009 de 2019, el cual quedará así:

**“Artículo 1º.** Las entidades autorizadas para captar recursos del público que ofrezcan cuentas de ahorros, las tarjetas débito y las tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional.

**Parágrafo 1º.** En el caso de las cuentas de ahorro, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo estará compuesto por el acceso a los siguientes productos y/o servicios:

- a) Talonario o libreta para cuentas de ahorro.
- b) Consignación nacional.
- c) Retiro por ventanilla en una oficina diferente a la de radicación de la cuenta con talonario o libreta.
- d) Copia de extracto en papel.
- e) Certificación bancaria.
- f) Expedición de cheque de gerencia.
- g) Cuota de manejo.

**Parágrafo 2º.** En el caso de las tarjetas débito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos de los siguientes productos y/o servicios:

- a) Retiros red propia.
- b) En consultas en red propia.
- c) Certificación bancaria.
- d) Consignación nacional a través de oficinas o de cajeros automáticos de la red propia.
- e) Copia de extracto en papel y por internet.

**Parágrafo 3º.** En el caso de las tarjetas crédito, el paquete mínimo sin costo adicional al que hace referencia el presente artículo, estará compuesto por el acceso a por lo menos de los siguientes productos y/o servicios:

- a) Avance en cajero de la misma entidad.
- b) Avance en oficina.
- c) Consulta de saldo en cajero de la misma entidad.
- d) Reposición por deterioro”.

**Artículo 2º.** Las cuentas donde se capte dinero del público se entenderán cuentas nacionales, sean de ahorros, corrientes, AFC u otras. En ningún caso las entidades autorizadas para captar recursos del público podrán cobrar por consignaciones realizadas fuera de la oficina de radicación de las cuentas.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Cordialmente,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 401 DE 2025 CÁMARA

**LEY NO MÁS COBROS INJUSTOS**  
*por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente exposición de motivos del Proyecto de ley estará conformada por cinco (5) partes:

1. Objeto del Proyecto de ley.
2. Justificación del Proyecto de ley.
3. Impacto Fiscal
4. Competencias del Congreso.
- 4.1. Constitucional
- 4.2. Legal
5. Conflicto de Intereses.

#### 1. OBJETO DE LA LEY

La iniciativa busca modificar la Ley 2009 de 2019 para ampliar la protección de los usuarios financieros frente a cobros indebidos por servicios básicos de cuentas de ahorro, tarjetas débito y crédito. Establece que las entidades financieras deberán garantizar mensualmente un paquete mínimo de servicios sin costo adicional, prohíbe el cobro por consignaciones en cualquier oficina del país y refuerza derechos de los consumidores financieros.

Supropósito es garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios financieros básicos sin incurrir en cobros injustificados, fortaleciendo la

inclusión financiera, la transparencia en las tarifas bancarias y la protección al consumidor financiero.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en Colombia por promover la inclusión financiera, persisten aún desafíos significativos que limitan el acceso equitativo a servicios bancarios básicos para ciertos segmentos de la población. Factores como la ubicación geográfica, el nivel socioeconómico y la falta de educación financiera continúan siendo barreras para muchos ciudadanos que desean acceder a productos y servicios financieros. Esta exclusión financiera representa una brecha que dificulta la participación plena en la economía formal y puede perpetuar la desigualdad económica en el país.

Además, se han documentado algunas prácticas abusivas por parte de las entidades financieras, incluida la imposición de tarifas injustificadas por servicios básicos resaltando la falta de transparencia en la estructura de estas tarifas. Estas prácticas no solo socavan la confianza de los usuarios en el sistema bancario, sino que pueden tener un impacto adverso en su bienestar financiero y en su capacidad para utilizar efectivamente los servicios financieros.

La regulación hoy vigente no es clara y uniforme y en ciertas áreas también ha contribuido a la incertidumbre y a la vulnerabilidad de los consumidores. La ausencia de normas específicas sobre los costos asociados al uso de cuentas de ahorro y tarjetas bancarias deja a los usuarios en una posición desventajosa y da lugar a abusos por parte de las entidades financieras.

Es por ello que surge la necesidad apremiante de fortalecer la protección de los derechos del consumidor del sector financiero y de promover un marco normativo que garantice un acceso equitativo y transparente a servicios financieros básicos para todos los ciudadanos colombianos. Este proyecto de ley no solo propende por proteger los intereses de los usuarios financieros, sino también por contribuir a impulsar la inclusión financiera y el desarrollo económico del país, creando oportunidades para un crecimiento sostenible, sin cobros injustos.

El presente proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de abordar las deficiencias y desafíos existentes en el sistema financiero colombiano, con el fin de promover la inclusión financiera, proteger los derechos de los usuarios financieros y fortalecer la estabilidad del sistema bancario.

En primer lugar, es crucial reconocer que el acceso equitativo a servicios financieros es indispensable y afecta directamente el bienestar económico y social de los ciudadanos. Para contribuir a la participación plena en la economía formal es necesario garantizar que todos los colombianos tengan acceso a servicios bancarios básicos sin incurrir en costos adicionales injustos.

Así mismo, existe la necesidad de proteger los derechos de los usuarios del sector financiero de las

prácticas abusivas, como la imposición de tarifas injustas o la falta de transparencia en la información proporcionada a los usuarios, que representan una amenaza para la confianza y la integridad del sistema bancario. Establecer normas claras y equitativas protege a los consumidores de estos abusos y promueve una relación más justa y transparente entre las entidades financieras y sus clientes.

Según datos de la Superintendencia Financiera de Colombia, en 2023, el número de usuarios del sistema financiero alcanzó los 30 millones, con una penetración del 78% en la población adulta. A pesar de estos avances, aún persisten barreras significativas que impiden un acceso equitativo y justo a los servicios financieros. De acuerdo con el Banco de la República, el 35% de los usuarios financieros reportan dificultades para acceder a créditos debido a altos costos y condiciones desfavorables.

Es alarmante que, según la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera de 2022, un 22% de los encuestados manifestaron haber sido víctimas de cobros indebidos o excesivos por parte de entidades financieras. Esta situación no solo genera desconfianza, sino que también agrava la exclusión financiera, especialmente en poblaciones vulnerables y de bajos ingresos.

El presente proyecto de ley busca actualizar y fortalecer las disposiciones referentes al sistema financiero con unos objetivos claros. i) Garantizar que los ciudadanos puedan acceder a servicios financieros esenciales sin incurrir en costos o gastos injustificados e injustos. Esto incluye la regulación de comisiones, tasas de interés y otros cargos asociados con productos financieros; ii) Asegurar que todos los ciudadanos, independientemente de su situación económica, puedan acceder a servicios financieros, promoviendo condiciones más favorables para poblaciones vulnerables y de bajos ingresos; iii) Fortalecer las obligaciones de transparencia por parte de las entidades financieras, asegurando que los usuarios reciban información clara y comprensible sobre los productos y servicios que contratan y los cobros que se les realizan por los mismos; iv) Fortalecer las facultades de supervisión de la Superintendencia Financiera, permitiendo una vigilancia más rigurosa y la imposición de sanciones efectivas a las entidades que incumplan con las normativas establecidas.

La implementación de este proyecto de ley no solo fortalecerá la confianza en el sistema financiero colombiano, sino que también contribuirá a una mayor inclusión financiera y a la protección de los derechos de los usuarios. Es fundamental que el sistema financiero opere bajo principios de equidad, justicia y transparencia, asegurando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de sus servicios de manera justa y sin discriminación. Este es un paso crucial para garantizar el bienestar económico y social de nuestra población y para posicionar a Colombia como un referente en la protección de los derechos financieros a nivel regional y mundial.

### 3. IMPACTO FISCAL

En el marco de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que establece:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

Se considera que el presente proyecto de ley no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

### 4. COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### 4.1. Constitucional:

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

#### 4.2. Legal:

**Ley 5<sup>a</sup> de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.**

**Artículo 6º. Clases de Funciones del Congreso.**  
El Congreso de la República cumple:

[...]

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

**Artículo 139. Presentación de proyectos.** Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

**Artículo 140. Iniciativa legislativa.** Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

### 5. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley en principio no generaría

conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca actualizar y fortalecer las disposiciones referentes al sistema financiero, con el fin de proteger los derechos e intereses de los ciudadanos que confían sus recursos en instituciones financieras, asegurando el acceso independientemente de la situación económica del usuario, logrando servicios financieros esenciales sin incurrir en costos o gastos injustificados e injustos.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

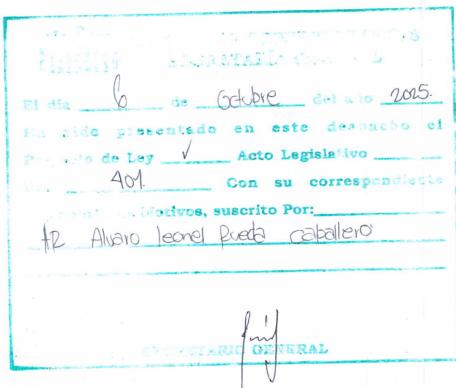
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a

lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del honorable Congresista,



ALVARO LEONEL RUÉDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander



\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 442 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen disposiciones para la regulación, operación y control de los sistemas tecnológicos de detección de infracciones de tránsito, y se modifican la Ley 769 de 2002 y la Ley 1843 de 2017.*

CFQ-06 20 de octubre de 2025

Doctor:

**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia. Radicación Proyecto de Ley número 442 de 2025 Cámara**

Atento saludo,

Con la presente me permito radicar a esta Presidencia, el **Proyecto de Ley número 442 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual se establecen disposiciones para la regulación, operación y control de los sistemas tecnológicos de detección de infracciones de tránsito, y se modifican la Ley 769 de 2002 y la Ley 1843 de 2017*, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, en original, dos copias y medio magnético, a fin que se surtan los trámites pertinentes.

Agradeciendo de antemano su colaboración al presente.

Atentamente,



**CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE**

Representante a la Cámara

Departamento de Cesar

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 442 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen disposiciones para la regulación, operación y control de los sistemas tecnológicos de detección de infracciones de tránsito, y se modifican la Ley 769 de 2002 y la Ley 1843 de 2017.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto regular integralmente el uso de tecnologías para la detección, control y gestión de infracciones de tránsito, garantizando la transparencia, legalidad y trazabilidad en el ejercicio de las funciones sancionatorias, así como la identificación plena del conductor infractor.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación y principios.** Las disposiciones de la presente ley se aplican a todas las autoridades de tránsito del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como a los organismos o entidades públicas que implementen o administren sistemas automáticos, semiautomáticos o cualquier otro medio tecnológico destinado a la detección y gestión de infracciones de tránsito.

La interpretación y aplicación de esta ley se regirá por los principios de legalidad, transparencia, temporalidad, eficiencia, responsabilidad, supremacía del interés general y los principios del régimen de contratación estatal, garantizando que el uso de tecnología en materia de tránsito se oriente a la seguridad vial y la protección de los derechos de los ciudadanos, y no a fines recaudatorios o de lucro particular.

### CAPÍTULO I

**Del ejercicio exclusivo de la función sancionatoria y la regulación de los sistemas automáticos de detección de infracciones**

**Artículo 3º.** Sustitúyase el artículo 4º de la Ley 1843 de 2017, la cual, quedara así:

**Artículo 4º. Exclusividad y delegación controlada de la función sancionatoria.** La imposición, validación, notificación y cobro de sanciones por infracciones de tránsito constituyen ejercicio de función administrativa sancionatoria, cuya titularidad corresponde exclusivamente al

Estado y deberá ser ejercida por servidores públicos pertenecientes a organismos de tránsito legalmente constituidos, sujetos al control disciplinario, fiscal y administrativo de las autoridades competentes.

Solo podrá delegarse el apoyo técnico o logístico en particulares cuando se cumplan los requisitos, límites y condiciones previstos en la presente ley, garantizando en todo caso el control, la supervisión directa, la temporalidad y la no transferencia de la potestad decisoria o sancionatoria a los operadores privados.

**Artículo 4º.** Adíquese en el artículo 134A a la Ley 769 de 2002, la cual, quedara así:

**Artículo 134A. Limitación a la duración de contratos de operación tecnológica en materia de tránsito.** Los contratos, concesiones, alianzas o acuerdos celebrados entre autoridades de tránsito y particulares para la instalación, operación, mantenimiento o gestión de sistemas automáticos, semiautomáticos o cualquier otro medio tecnológico destinado a la detección de infracciones de tránsito no podrán tener una duración superior a diez (10) años, incluidas las prórrogas.

De igual forma, no podrán constituirse sociedades de economía mixta con participación mayoritaria de capital privado para el desarrollo de dichas actividades, ni celebrarse contratos que impliquen, directa o indirectamente, la delegación, transferencia o cogestión de funciones sancionatorias o de recaudo propias de la autoridad de tránsito.

Los convenios interadministrativos, de cooperación o de interoperabilidad de información con entidades públicas, tales como el Simit o el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), no estarán sujetos a esta restricción, siempre que no otorguen facultades sancionatorias ni de recaudo a particulares.

**Artículo 5º.** Adíquese en el artículo 134B a la Ley 769 de 2002, la cual, quedara así:

**Artículo 134B. Condiciones y límites para la delegación o apoyo tecnológico en la operación de sistemas automáticos.** Cuando las autoridades de tránsito requieran el apoyo de particulares para el desarrollo de actividades técnicas, logísticas o de soporte relacionadas con los sistemas automáticos, semiautomáticos o demás medios tecnológicos para la detección de infracciones, dicha delegación o contratación deberá sujetarse a los siguientes requisitos:

1. **Acto administrativo previo:** la contratación o delegación deberá formalizarse mediante acto administrativo motivado, en el cual se identifiquen la necesidad, el alcance, las funciones y la vigencia del contrato.
2. **Prohibición de potestades sancionatorias:** en ningún caso podrá otorgarse al contratista facultades de decisión, imposición, validación o recaudo de sanciones, las cuales son competencia exclusiva de la autoridad de tránsito.

3. **Temporalidad:** los contratos o delegaciones no podrán exceder un término de diez (10) años, sin posibilidad de prórroga, salvo para la liquidación del contrato o cierre de actividades.
4. **Control estatal:** todas las actuaciones deberán estar bajo supervisión y control permanente del organismo de tránsito contratante y estarán sujetas a control disciplinario, fiscal y administrativo.
5. **Propiedad pública de la información:** los datos, imágenes, registros y sistemas tecnológicos utilizados serán de propiedad exclusiva del Estado.
6. **Transparencia en el manejo de recursos:** se prohíbe la creación o utilización de patrimonios autónomos, cuentas fiduciarias u otras estructuras privadas para administrar recursos públicos, salvo las autorizadas por ley.

**Parágrafo 1º.** Los convenios interadministrativos o de interoperabilidad de información entre entidades públicas, como los celebrados con el Simit o el RUNT, no estarán sujetos a las limitaciones temporales del presente artículo.

**Artículo 6º.** Modifíquese el parágrafo 5º del artículo 7º de la Ley 769 de 2002, la cual quedara así:

**Parágrafo 5º.** La contratación con privados para el desarrollo de actividades técnicas, logísticas o de soporte relacionadas con ayudas tecnológicas por parte de las autoridades de tránsito deberá realizarse conforme las reglas que para tal efecto dicten las normas de contratación estatal. La remuneración a la inversión privada para la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones no podrá superar en ningún caso el 10% del recaudo.

## CAPÍTULO II

### De la detección tecnológica y la verificación transparente de infracciones

**Artículo 7º.** Adíquese un parágrafo al artículo 2º de la Ley 1843 de 2017, el cual quedará así:

**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.

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.

**Parágrafo 1º. Los criterios técnicos de seguridad vial que para su instalación y operación expedida por el Ministerio de Transporte y la ANSV deberá incluir, entre otros aspectos:**  
**a) Condiciones y mecanismos técnicos que garanticen la identificación cierta y verificable del conductor, como requisito fundamental para la validez del proceso sancionatorio y el respeto del debido proceso; b) Establecer las especificaciones técnicas y la frecuencia de calibración de los equipos de detección, garantizando su operación segura, su correspondencia con las condiciones de la vía y sus criterios de exactitud dentro de los parámetros definidos. c) La definición de niveles mínimos de precisión y márgenes de error admisibles para los dispositivos, de manera que no podrán imponerse sanciones cuando la medición registrada se encuentre dentro del margen de error certificado, garantizando así la validez técnica y jurídica de la detección.**

**Parágrafo 2º.** Toda autorización otorgada en Colombia para la instalación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito, tendrá una duración de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su otorgamiento.

**Parágrafo 3º.** Las autoridades de tránsito podrán instalar o habilitar sistemas automáticos, semiautomáticos u otros medios tecnológicos, fijos o móviles para la detección de infracciones en la infraestructura de los sistemas de transporte, (i) en los tramos y a la distancia que se requiera en la vía pública, (ii) en las estaciones o (iii) a bordo de la flota vehicular de los sistemas de transporte público, sin que se requiera autorización por parte del Gobierno nacional. Estos sistemas se orientarán exclusivamente a controlar la invasión de los carriles exclusivos o preferenciales de los sistemas de transporte público, y en todo caso se deberán señalizar las zonas vigiladas. Los recursos que se obtengan por la imposición de sanciones por parte de las autoridades de tránsito por circular sin autorización por los carriles exclusivos o preferenciales de los sistemas de transporte público se podrán destinar en un porcentaje hacia el recaudo total correspondiente a la entidad territorial, para financiar la operación del respectivo sistema de transporte público.

**Artículo 8º.** Modifíquese el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 135. Procedimiento.** Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo: ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

No obstante, las autoridades competentes podrán contratar **servicios de apoyo técnico o logístico para el uso de medios tecnológicos destinados que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En ningún caso estos servicios implicarán la delegación de funciones sancionatorias, la validación de comparendos ni la participación del contratista en el recaudo de las multas.**

**Cuando mediante el uso de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de presuntas infracciones al tránsito se obtenga evidencia de una posible infracción, solo podrá imponerse sanción si se logra la identificación plena y verificable del conductor responsable. Si esta no se acredita, la autoridad deberá abstenerse de iniciar o continuar el procedimiento sancionatorio.**

En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al conductor o propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por este.

**Parágrafo 1º.** La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

**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 cobro de las multas.

**Artículo 9º.** Modifíquese el artículo 8º de la Ley 1843 de 2017, el cual quedará así:

**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 certificado 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 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 y **la plena identificación del infractor** con ayudas tecnológicas, se le enviará al propietario **o conductor** del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los veinte (20) 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.

**Parágrafo 1º.** 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 2º.** 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.

**Parágrafo 3º. Cuando las imágenes, registros o evidencias obtenidas mediante sistemas automáticos, semiautomáticos u otros medios**

**tecnológicos no permitan establecer con certeza la comisión de la infracción debido a la coexistencia, superposición o interferencia de vehículos u otros actores viales, o cuando el material capturado admita más de una interpretación razonable, no procederá la imposición del comparendo previsto en el artículo 129 de la Ley 769 de 2002. En los casos en que, pese a ello, la autoridad de tránsito imponga el comparendo y el presunto infractor formule descargos o recurso, deberá aplicarse el principio de *in dubio pro administrando*, resolviendo toda duda en favor del ciudadano y garantizando la presunción de inocencia durante el procedimiento sancionatorio.**

### CAPÍTULO III

#### Otras disposiciones

**Artículo 10. Régimen de transición.** El Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) deberán expedir, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la reglamentación que establezca los nuevos criterios técnicos, operativos y de control aplicables a la instalación, calibración, funcionamiento y autorización de los sistemas automáticos, semiautomáticos y demás medios tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito.

Apartir de la expedición de dicha reglamentación, las autoridades territoriales y los operadores de sistemas de detección dispondrán de un plazo máximo de un (1) año para adecuar integralmente sus equipos, contratos, procedimientos y plataformas a las nuevas disposiciones.

Vencido este plazo sin que se acrede el cumplimiento de los nuevos requisitos técnicos o jurídicos, las autorizaciones otorgadas quedarán sin efecto de pleno derecho, y los sistemas correspondientes deberán ser suspendidos hasta tanto obtengan nueva certificación de la ANSV.

Durante el período de transición, las autoridades de tránsito deberán abstenerse de suscribir nuevos contratos o concesiones que otorguen a particulares la administración o recaudo de sanciones, salvo aquellos estrictamente necesarios para el soporte técnico o logístico de los sistemas ya autorizados.

En todo caso, el Ministerio de Transporte y la ANSV deberán publicar en sus portales institucionales el listado actualizado de los sistemas habilitados, su ubicación, fecha de autorización y estado de cumplimiento, para garantizar la transparencia y el control ciudadano.

**Artículo 11.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE**

**Representante a la Cámara**

**Departamento del Cesar**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*La Ley Suprema es el bien del pueblo*, Cicerón.

### I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco normativo claro para la regulación, operación y control de los sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos destinados a la detección de infracciones de tránsito. Con ello, se busca garantizar que estos sistemas funcionen bajo criterios de legalidad, precisión técnica, transparencia y control público, asegurando la plena identificación del conductor responsable y la validez de las mediciones utilizadas para la imposición de sanciones.

Asimismo, el proyecto plantea soluciones concretas a las deficiencias del régimen vigente, tales como la limitación de la duración de contratos y concesiones, la prohibición de delegación de funciones sancionatorias a particulares, la exigencia de calibración periódica de los dispositivos. Estas medidas permitirán recuperar la confianza ciudadana, fortalecer la vigilancia estatal y proteger el derecho al debido proceso.

### I. ASPECTOS GENERALES

El proyecto consta de 11 artículos incluido la vigencia, el artículo 1º establece el objeto de la presente ley, el artículo segundo determina el ámbito de aplicación y los principios rectores, disponiendo que la ley se aplica a todas las autoridades de tránsito del orden nacional, departamental, distrital y municipal. Introduce los principios de legalidad, transparencia, control estatal, temporalidad, eficiencia y supremacía del interés general, orientando el uso de la tecnología hacia la seguridad vial y no hacia fines recaudatorios.

El artículo tercero sustituye el artículo 4º de la Ley 1843 de 2017, precisando que la imposición, validación, notificación y cobro de sanciones constituyen funciones administrativas exclusivas del Estado; Por tanto, se autoriza únicamente la delegación de apoyos técnicos o logísticos, bajo control directo y sin transferir potestades sancionatorias a particulares.

El artículo cuarto adiciona el artículo 134A a la Ley 769 de 2002, estableciendo que los contratos o concesiones celebrados entre autoridades de tránsito y particulares para la instalación, operación o gestión de sistemas tecnológicos no podrán exceder diez (10) años, incluidas las prórrogas. A su vez, prohíbe expresamente la creación de sociedades de economía mixta con participación mayoritaria de capital privado destinadas a estas actividades, garantizando la preeminencia del interés público y la temporalidad de los contratos.

El artículo quinto adiciona el artículo 134B a la Ley 769 de 2002, definiendo los requisitos y límites para la delegación o contratación con particulares. Se exige acto administrativo motivado, se prohíben potestades decisorias o sancionatorias, se establece control estatal permanente, propiedad pública de

los datos e información, y se impide el manejo de recursos públicos mediante patrimonios autónomos.

El artículo sexto modifica el parágrafo 5º del artículo 7º de la Ley 769 de 2002, disponiendo que la contratación con privados se limitará exclusivamente a actividades técnicas, logísticas o de soporte.

El artículo séptimo adiciona un parágrafo al artículo 2º de la Ley 1843 de 2017, disponiendo que los criterios técnicos para la instalación y operación de los sistemas deberán garantizar, entre otros aspectos, la identificación cierta y verificable del conductor, la calibración periódica de los dispositivos y la definición de márgenes de precisión y error admisibles.

El artículo octavo modifica el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, actualizando el procedimiento para la imposición de comparendos. Establece que solo podrá imponerse sanción cuando exista plena identificación del conductor.

El artículo noveno modifica el artículo 8º de la Ley 1843 de 2017, ampliando las reglas de notificación y reforzando las garantías procesales. Se incorpora la obligación de aplicar el principio de *in dubio pro administrando* en los casos donde la evidencia tecnológica admite más de una interpretación razonable, preservando así la presunción de inocencia del ciudadano.

El artículo décimo establece el régimen de transición, otorgando seis (6) meses al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial para expedir la nueva reglamentación técnica, y un (1) año adicional para la adecuación de los sistemas actualmente operativos. Vencido este término, las autorizaciones que no cumplan con los nuevos criterios perderán su validez, garantizando la depuración progresiva y la transparencia del sistema.

El artículo undécimo fija la vigencia de la ley y dispone la derogatoria de las normas que le sean contrarias.

### II. NECESIDAD DEL PROYECTO

#### I. Necesidad de reglamentar y limitar los tipos de contratación en los sistemas de detección y autodetección de infracciones

Durante más de una década, el país ha sido testigo de un proceso de privatización encubierta de la función sancionatoria en materia de tránsito, derivada de la falta de claridad normativa sobre los alcances de la delegación y la forma de vinculación de los operadores privados encargados de los sistemas automáticos o semiautomáticos para la detección de infracciones de tránsito. Ante la ausencia de una reglamentación clara múltiples entidades territoriales han celebrado contratos de concesión, asociaciones público-privadas y convenios de cooperación con particulares, en los cuales, de facto, se transfiere parte del poder sancionador del Estado. Esto ha generado conflictos de legalidad, cuestionamientos judiciales, pérdida de legitimidad institucional y afectación de los derechos ciudadanos al debido proceso y a la presunción de inocencia.

El problema central radica en que, aunque la Ley 1843 de 2017 introdujo disposiciones sobre el uso de medios tecnológicos para la detección de infracciones, omitió establecer un régimen contractual unificado y restrictivo que precisara qué funciones pueden o no delegarse, bajo qué modalidades contractuales, por cuánto tiempo y con qué mecanismos de control estatal. En consecuencia, la implementación de los sistemas de fotodetección ha derivado en una dispersión de modelos de contratación, que varían según cada municipio o departamento, sin criterios uniformes de transparencia, duración ni proporcionalidad económica. Todo esto ha generado una serie de distorsiones institucionales que decantan en la pérdida de legitimidad del aparato sancionatorio.

La primera fuente de distorsión institucional es la falta de una definición clara sobre el límite entre el apoyo técnico y la delegación de la función sancionadora. En muchos municipios, los contratos suscritos con operadores privados incluyen actividades de validación, notificación y cobro de infracciones, lo que equivale a una transferencia material de la potestad sancionatoria, contraria a la Constitución y al principio de legalidad administrativa (artículo 6° y 121 de la Constitución Política). La jurisprudencia ha reiterado que la imposición de sanciones es una manifestación exclusiva de la soberanía estatal, indelegable a particulares, incluso bajo modalidades de concesión o asociación, ejemplo de ello la Sentencia C-530 de 2003, manifestó que “*la potestad sancionadora de la administración (...) no es producto del imperio del Estado sin más, sino (...) debe estar dentro de la legalidad*”. Sin embargo, la regulación no precisaba con suficiente detalle los contratos que debían celebrarse (concesión, asociación público-privada, convenio de colaboración, etc.), ni distinguía claramente cuándo la vinculación privada pasaba de soporte técnico a ejercicio de función decisoria.

No obstante, la falta de regulación expresa ha permitido interpretaciones amplias en la práctica contractual, ejemplo el Consejo de Estado señaló en su Concepto 2433 de 2020 que el artículo 7° de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) permitía delegar “el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas” Este marco generó zonas grises sobre si los particulares podían asumir funciones materialmente sancionatorias o decisorias, más allá de un mero apoyo técnico.

La consecuencia de esta ambigüedad ha sido que Empresas privadas han asumido tareas de revisión y confirmación de infracciones, lo que supone un ejercicio de autoridad administrativa sin el control disciplinario ni fiscal que corresponde a los servidores públicos. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-530 de 2003 y la C-818 de 2011, ha señalado que el ejercicio de potestades sancionadoras requiere garantías de imparcialidad

y sujeción a la ley que no pueden trasladarse a un agente económico cuya finalidad es el lucro.

Sin una delimitación normativa clara, la función sancionadora se contamina con intereses privados, debilitando la confianza ciudadana y abriendo espacio a la discrecionalidad arbitraria.

El segundo problema estructural es la duración indefinida o desproporcionada de los contratos de operación tecnológica. En la práctica, se han celebrado concesiones de hasta veinte años, bajo esquemas de participación en el recaudo que garantizan retornos excesivos a los contratistas. Este modelo de incentivos genera un conflicto de interés directo: mientras mayor sea el número de sanciones registradas, mayor es la ganancia del operador. Se ha configurado así un sistema que privilegia el recaudo sobre la seguridad vial, pervirtiendo el objetivo preventivo de las fotodetecciones.

El carácter temporal de los contratos públicos busca precisamente evitar la apropiación privada de funciones permanentes del Estado. Sin embargo, la falta de límites legales claros ha permitido la perpetuación de relaciones contractuales que se renuevan automáticamente, consolidando monopolios tecnológicos locales. Este fenómeno contraviene el principio de temporalidad administrativa y vulnera el artículo 355 de la Constitución, que prohíbe la destinación de recursos públicos a fines lucrativos sin control del Estado.

Además, la extensión excesiva de los contratos reduce la capacidad de los municipios para renegociar condiciones, incorporar innovaciones tecnológicas o reasumir directamente la gestión de sus sistemas de tránsito. En algunos casos, la duración contractual ha superado los períodos de administración local, generando un desbalance de poder en el que los operadores privados condicionan las decisiones técnicas y financieras de las autoridades de tránsito.

La evidencia de la forma de vinculación para la instalación de dispositivos para la autodetección de infracciones en ciudades como Valledupar, Bucaramanga, Cali y Sincelejo demuestra que, bajo estos modelos, los operadores privados perciben ingresos recurrentes que no guardan relación con los costos de instalación ni mantenimiento de los equipos, configurando un beneficio económico desproporcionado frente a la inversión real. La ausencia de un tope de remuneración legal y de un límite temporal uniforme propicia la captura de rentas públicas y distorsiona los incentivos institucionales.

Un tercer aspecto crítico es la tendencia a constituir sociedades de economía mixta o empresas de participación público-privada para operar los sistemas de fotodetección. Si bien este esquema se presenta como una alternativa de gestión eficiente, en la práctica ha servido para eludir los controles propios de la contratación estatal y mantener una posición dominante de los inversionistas privados.

En varias entidades territoriales, la participación estatal es minoritaria, lo que implica que las decisiones estratégicas entre las que se incluyen las relacionadas con la imposición, verificación y el cobro de multas, quedan sujetas al interés económico de la mayoría privada. Este modelo vulnera el artículo 210 de la Constitución, según el cual estas entidades deben actuar bajo el control del Estado y no pueden ejercer funciones públicas sin sujeción a la ley. También contraviene la Ley 489 de 1998, que dispone que las empresas mixtas solo pueden ejercer funciones administrativas cuando el Estado mantiene la mayoría del capital y el control decisorio.

El riesgo institucional no es teórico. En municipios como Valledupar y Floridablanca, la participación mayoritaria privada en empresas mixtas ha llevado a la pérdida de control sobre la información, los equipos y los ingresos derivados de las sanciones. En estos casos, los municipios se ven reducidos a un papel simbólico dentro de estructuras corporativas que manejan recursos públicos.

Es por ello que, el principio de autonomía territorial no puede interpretarse como licencia para desdibujar la titularidad estatal de la función sancionadora. Los municipios ejercen funciones delegadas del Estado en materia de tránsito y deben garantizar que toda actuación administrativa preserve el interés público. La creación de empresas mixtas con mayoría de capital privado desnaturaliza ese mandato y genera un conflicto directo con el régimen municipal previsto en la Ley 136 de 1994, que reserva al alcalde y a las autoridades locales la dirección de la administración y la ejecución de las políticas públicas.

En suma, la dispersión de modelos contractuales, la ambigüedad sobre los límites de la delegación, la extensión indebida de los contratos y la privatización encubierta de la función sancionatoria configuran un escenario que exige una intervención legislativa urgente. La regulación debe establecer con precisión:

- **Los tipos de contratos permitidos**, diferenciando entre soporte técnico y ejercicio de autoridad.
- **El tiempo máximo de duración**, evitando concesiones indefinidas y prórrogas automáticas.
- **La prohibición de participación mayoritaria privada** en empresas mixtas encargadas de funciones de control o sanción.
- **Los mecanismos de supervisión y auditoría estatal** para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

La seguridad vial y la legitimidad del Estado de Derecho dependen de que el ejercicio de la potestad sancionadora sea controlado por servidores públicos sometidos a responsabilidad disciplinaria y fiscal. La experiencia de los últimos años demuestra que la desregulación contractual ha favorecido intereses privados en detrimento del principio de legalidad.

## 2. Identificación plena del Conductor y garantía del debido proceso en materia sancionatoria de tránsito

La obligación de que la persona sancionada por una infracción de tránsito sea efectivamente la persona que cometió la falta, así parezca evidente, constituye un presupuesto esencial para la validez del acto sancionador administrativo, puesto que sin ella se contraría directamente los principios de personalidad de la sanción, imputabilidad individual, debido proceso y legalidad. En el contexto de los sistemas automáticos y semiautomáticos de detección de infracciones (cámaras, radares, dispositivos tecnológicos), esta exigencia adquiere mayor relevancia, pues la tecnología registra principalmente vehículos, no necesariamente conductores, lo que crea un riesgo institucional de que la sanción recaiga sin una identificación suficiente del sujeto sancionado.

*Desde la Constitución Política de Colombia, el artículo 29 garantiza que “toda persona tiene derecho a un debido proceso”; ello implica, entre otros, que el infractor sea informado de los hechos que se le imputan, tenga oportunidad de defensa, sea oído y que la decisión sancionadora esté fundada en pruebas idóneas, pertinentes y suficientes. En el ámbito sancionador administrativo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha reiterado que la potestad sancionadora, aunque manifiesta en normas de tránsito de carácter administrativo, debe ejercerse con base en los principios del Estado de Derecho, incluido el principio de legalidad y la responsabilidad personal (Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003; Sentencia C-038 de 2020).*

La legitimidad del ejercicio sancionatorio en tránsito exige que la autoridad acredite, con prueba idónea y suficiente, que la persona a sancionar es efectivamente quien condujo el vehículo al momento de la infracción. Esta exigencia no es accesoria: constituye una condición de validez del acto sancionador porque enlaza con la imputación personal, el principio de legalidad y el debido proceso del artículo 29 de la Constitución. En el contexto de detecciones automatizadas, el estándar probatorio debe orientarse a individualizar al conductor antes de concluir el procedimiento con una decisión sancionatoria, so pena de convertir la tecnología en una presunción de autoría que el orden constitucional no avala. La Corte Constitucional lo ha precisado de forma expresa: la actuación solo puede culminarse cuando la administración ha agotado todos los medios para hacer comparecer al citado y, además, “*la sanción solo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor*”.

Este condicionamiento jurisprudencial impone la carga probatoria sobre la autoridad administrativa la que tiene la obligación de identificar al infractor, garantizar su comparecencia y soportar la decisión en prueba suficiente sobre su autoría; no le está permitido sustituir esa identificación por una presunción derivada de la mera titularidad del

vehículo. La consecuencia práctica es clara: cuando el propietario no coincide con el conductor, la citación al primero no implica su vinculación automática como infractor, y la administración debe perseverar en la individualización del verdadero conductor hasta agotar los medios razonables de notificación y comparecencia.

Esta regla se reforzó con la C 038 de 2020, en la cual, la corte al resolver la acción contra el parágrafo 1º del artículo 8º de la Ley 1843 de 2017, concluyó que el esquema de “solidaridad automática” con el propietario sin acreditar la individualización del conductor vulneraba el artículo 29 constitucional porque relevaba indebidamente a la administración de su deber probatorio mínimo. Por ello declaró inexequible dicho parágrafo, zanjando que no basta la lectura de placa ni la condición de dueño para imponer la sanción: es necesario vincular e identificar al infractor real y permitirle ejercer defensa.

La Corte ha sido consistente en preservar esta arquitectura de garantías. En Sentencia C-321 de 2022 precisó que, si bien los propietarios conservan ciertos deberes (p. ej., mantener condiciones legales del vehículo y atender requerimientos), ello no crea una responsabilidad solidaria automática por las infracciones cometidas por terceros ni habilita a la autoridad para prescindir de la individualización del conductor, lo que confirma que la carga de probar quién condujo permanece en cabeza de la administración.

La línea contencioso-administrativa también recoge este entendimiento al compilar el régimen aplicable del Código de Tránsito, la Sala de Consulta del Consejo de Estado en concepto C.E. 2433 de 2020, recuerda que las multas no pueden imponerse a persona distinta de quien cometió la infracción y que las ayudas tecnológicas son prueba válida en la medida en que permitan la identificación del vehículo o del conductor, de donde se desprende que, si no se logra la individualización del autor, la autoridad debe agotar diligencias y no puede sustituir esa carga por una derivación automática contra el propietario.

En suma, la exigencia de identificación plena del conductor y la carga probatoria estatal no son deducciones abiertas, sino exigencias positivas emanadas de la Jurisprudencia Constitucional: (i) no se puede culminar la actuación sancionatoria sin agotar medios para hacer comparecer al presunto infractor, (ii) no procede sanción sin probar plenamente que el citado es el autor de la conducta, y (iii) la responsabilidad del propietario no opera como atajo probatorio que releve a la administración de su deber de individualización. Solo bajo estas condiciones la sanción en tránsito satisface el debido proceso y la legalidad material en un sistema que, por apoyarse en tecnologías de captación vehicular, exige mayores cautelas para no convertir la evidencia instrumental en una presunción inconstitucional de autoría.

### 3. Margen de error en la medición y calibración de dispositivos.

La instalación y operación de dispositivos automáticos de detección de velocidad cámaras, radares o equipos vinculados al sistema de foto detección representa un avance importante para la seguridad vial. Sin embargo, cuando estos equipos no cuentan con un margen de apreciación razonable y públicamente establecido, ni con una frecuencia de calibración verificada, se abren brechas importantes de injusticia procesal, debilidad de la prueba y vulneración del principio de legalidad.

En Bogotá, la propia Secretaría Distrital de Movilidad confirmó, mediante documentos públicos, que los equipos de fotodetección operan con un Error Máximo Permitido (EMP) de  $\pm 5$  km/h, según la tabla 4 de la Norma Técnica Colombiana (NTC) aplicable. En los avisos No. 6 y 8 de abril y mayo de 2025, la entidad informó que “el error máximo permitido se encuentra conforme a la tabla No. 4 de la NTC, equivalente a  $\pm 5$  km/h” (Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, 2025a; 2025b). Esta manifestación oficial deja claro que el propio Estado reconoce un rango de incertidumbre en las mediciones. Esa admisión, aunque demuestra cierta transparencia, también revela que sin una regulación normativa clara sobre el margen máximo aceptable, sobre la frecuencia de verificación y sobre la publicación del certificado de calibración, se pierde la garantía de que la medición represente fielmente la realidad del vehículo infractor.

En términos jurídicos, ese margen de error debe traducirse en un margen de apreciación sancionatoria: es decir, un espacio razonable dentro del cual la administración se abstiene de imponer sanción cuando la medición se ubica dentro de la tolerancia reconocida. La razón de esta previsión es sencilla y profundamente constitucional: sin margen de apreciación, un ciudadano podría ser sancionado por una velocidad que se encuentra dentro del rango de error admitido por el propio Estado, lo que equivaldría a una apreciación injusta del hecho sancionable. Así, la calibración y la claridad sobre el EMP se convierten en garantías del debido proceso (artículo 29 CP) y de la seguridad jurídica.

La discusión no es meramente técnica. La prensa nacional ha documentado que una proporción significativa de comparendos electrónicos se concentra en velocidades apenas superiores al límite permitido -por ejemplo, entre 51 y 55 km/h en zonas de 50 km/h- (*Infobae*, 2023; *El Tiempo*, 2023). Esa coincidencia estadística sugiere que los valores sancionados se ubican justamente en el rango del error reconocido por la calibración de los equipos. En tales condiciones, la ausencia de una regulación explícita sobre la aplicación del margen y la frecuencia de calibración puede dar lugar a sanciones carentes de proporcionalidad y a una pérdida de confianza ciudadana en la legitimidad del sistema de control.

Desde el punto de vista técnico, la calibración

es el procedimiento que determina si el instrumento de medición conserva su exactitud respecto a un patrón nacional o internacional. En Colombia, esa función recae en laboratorios acreditados ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) y bajo la supervisión del Instituto Nacional de Metrología (INM), que establece los intervalos de recalibración recomendados. El INM señala que los instrumentos sujetos a metrología legal deben tener verificaciones periódicas y recalibraciones después de cada traslado, reparación o actualización de software (INM, s. f.). Sin embargo, la normativa de tránsito no establece una frecuencia mínima uniforme, lo que deja a discreción del operador o de la autoridad local la decisión de cuándo y cómo calibrar.

Esta ausencia de uniformidad afecta la validez jurídica de las mediciones. Un equipo que no ha sido recalibrado dentro del intervalo recomendado por la metrología puede arrojar resultados fuera de su incertidumbre certificada, comprometiendo la exactitud y, por tanto, la idoneidad de la prueba sancionatoria. En esos casos, la sanción derivada de un dispositivo vencido o sin trazabilidad técnica es jurídicamente cuestionable: no cumple con el estándar probatorio exigido por la Corte Constitucional, que ha establecido que la administración tiene un “deber probatorio mínimo” en toda actuación sancionadora (Corte Constitucional, 2020).

Por otro lado, la experiencia internacional indica que la fijación de intervalos de calibración regulares y verificables aumenta la seguridad jurídica y reduce la litigiosidad. En la Unión Europea, por ejemplo, las normas EN ISO/IEC 17025 establecen la trazabilidad metrológica anual de los equipos de control de velocidad, y los Estados publican las fechas de verificación en registros públicos. Adoptar un esquema semejante en Colombia -con un intervalo mínimo legal y la publicación obligatoria del certificado- fortalecería la confianza ciudadana y la transparencia.

De manera complementaria, la publicidad activa de los certificados de calibración es parte del control social. La autoridad debería poner a disposición de la ciudadanía los datos esenciales: número de serie del equipo, fecha de calibración, laboratorio acreditado, margen de error y fecha de vencimiento. La falta de esta información no solo afecta el derecho de defensa del ciudadano, sino que mina la percepción de imparcialidad del sistema. Cuando el ciudadano puede verificar que el equipo que lo sancionó fue calibrado hace pocos meses, y que el margen de error declarado fue razonable, la sanción se percibe como legítima y justa.

En conclusión, la adopción de dispositivos automáticos de control de velocidad pone al Estado ante la doble responsabilidad de (i) mejorar la seguridad vial y (ii) respetar los derechos y garantías del ciudadano. Para conciliar ambas responsabilidades, es imperativo que la calibración técnica de los equipos sea exigida legalmente tanto en cuanto al margen de error declarado como al

intervalo de verificación y que la administración publique los certificados, márgenes y fechas de revisión, de modo que la sanción sea técnica, legítima y ajustada al principio del debido proceso. De no incorporarse estas exigencias, el sistema de fotomultas corre el riesgo de convertirse en un instrumento de recaudación automática sin control metrológico, lo que socavaría tanto su eficacia preventiva como su aceptación social.

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### Constitucionales

**Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado.** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 6º.** Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

**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 controvertirlas que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

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

**Artículo 33.** 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.

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

## LEGAL

### Ley 769 de 2002

**Artículo 135. Procedimiento.** Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o del testigo que lo haya suscrito por este.

Parágrafo 1º. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

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 cobro de las multas.

### Ley 1843 de 2017

**Artículo 1º. Objeto.** 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 vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor, de que trata el parágrafo 2º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre.

## JURISPRUDENCIALES

### Sentencia C 038 de 2020

*En suma, aunque tanto en el derecho privado, como en el derecho público se establezcan formas de responsabilidad solidaria frente a obligaciones de resarcir perjuicios, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la solidaridad pasiva en materia sancionatoria resulta inconstitucional si conduce a que la sanción recaiga sobre una persona diferente a quien realizó personalmente el acto reprochado. Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia, la constitucionalidad de la solidaridad en materia sancionatoria exige el respeto de las siguientes condiciones: (i) los sujetos obligados solidariamente debenservinculados al procedimiento administrativo en el que se determinará la responsabilidad y se impondrá la sanción, para que ejerzan su derecho constitucional a la defensa.*

*Por lo tanto, la sanción no puede ser automática o de plano; (ii) la infracción debe ser personalmente imputable a cada obligado solidariamente, lo que implica que la solidaridad en materia de sanciones administrativas, no permite una forma de responsabilidad por el hecho ajeno y (iii) la infracción debe haber sido cometida de manera culpable por cada uno de los obligados solidariamente, considerando que aunque excepcionalmente es admisible la responsabilidad objetiva, la jurisprudencia constitucional ha exigido siempre responsabilidad por culpa en estos casos, como una manera de mitigar la solidaridad legal.*

*La norma bajo control es abierta y no determina los elementos mínimos de la tipificación del comportamiento, en particular, no es posible identificar, de manera objetiva, a partir de la lectura sistemática del Código Nacional de Tránsito, cuáles de las infracciones tipificadas se predican del conductor del vehículo y cuáles de ellas, al tratarse de obligaciones no exigibles del acto mismo de la conducción, son legalmente*

*imputables al propietario; (ii) la norma tampoco determina la imputabilidad y culpabilidad respecto del comportamiento y, por el contrario, establece, sin la certeza propia de las normas sancionatorias, que existe solidaridad del propietario del vehículo, por las infracciones de tránsito; (iii) no establece, igualmente, respecto de qué tipo de sanción de las previstas en el Código Nacional de Tránsito se predica la solidaridad en cuestión y no precisa la extensión de la solidaridad, en cuanto a los elementos patrimoniales y no patrimoniales de las sanciones; (iv) existe reserva de ley en la tipificación de los comportamientos, en virtud del principio democrático, razón por la cual, no le correspondería a la Corte Constitucional subsanar los vacíos puestos de presente y arrogarse la competencia de definir todos los elementos anteriormente mencionados respecto de la responsabilidad sancionatoria en cuestión, al tratarse de una clara definición de la política punitiva del Estado.*

*En virtud de ello, (v) es al Congreso de la República, en desarrollo de sus funciones propias, a quien le corresponde definir de manera precisa y suficiente, los elementos de la responsabilidad sancionatoria, mucho más, cuando pretende introducir en la materia, una forma de responsabilidad solidaria la que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debe garantizar el respeto pleno del derecho de defensa, ajustarse al principio constitucional de imputabilidad personal, según el cual, en materia de sanciones, nadie puede responder por la infracción cometida por otro y, la responsabilidad objetiva es incompatible con la solidaridad sancionatoria.*

### Sentencia C 321 de 2022

*La Corte señaló que la disposición objeto de análisis se encontraba conforme al derecho a la presunción de inocencia, porque la sanción al propietario no podrá imponerse de manera automática y por el solo hecho de que se hubiese expedido un comparendo, sino que, la responsabilidad del propietario deberá probarse y establecerse al interior de un proceso administrativo contravencional, al que debe ser vinculado el propietario y que debe surtirse en cumplimiento de las garantías propias del debido proceso. Asimismo, indicó que la disposición se encontraba conforme al principio de responsabilidad personal porque la causa de la posible sanción es una omisión imputable al propietario del vehículo que es que este incumpla, de manera culpable, con la obligación de velar porque el vehículo de su propiedad circule conforme a las condiciones previstas en los literales a), b), c), d), y e) de la disposición.*

*Es posible sancionar al propietario por no velar porque el vehículo de su propiedad circule conforme a las normas más básicas de tránsito, en cualquier caso, como se advirtió anteriormente, la responsabilidad del propietario deberá establecerse al interior de un proceso administrativo contravencional de tránsito, que deberá adelantarse*

*garantizando derechos de audiencia, defensa, contradicción y, en general, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso.*

### IV. IMPACTO FISCAL

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

### V. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

*“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:*

*(...) a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.*
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*

- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos.

## VI. REFERENCIAS

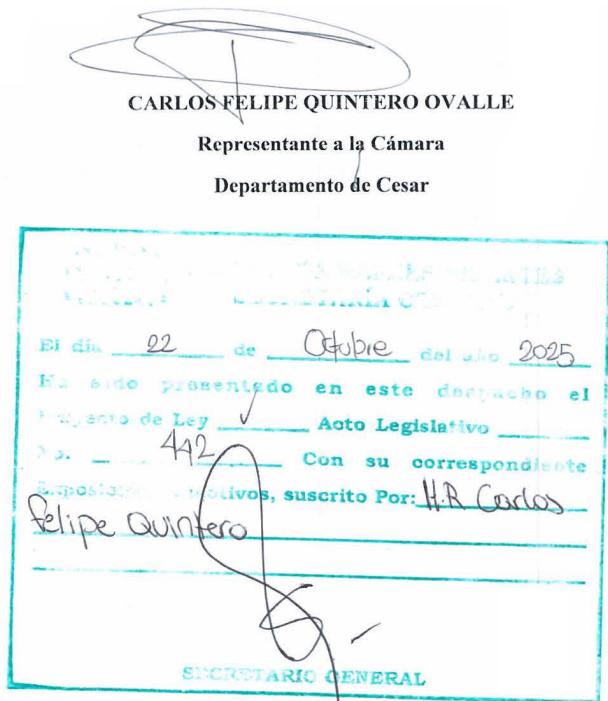
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 769 de 2002*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-530 de 2003*. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13917>
- Corte Constitucional de Colombia. (2020). *Sentencia C-038 de 2020*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/>

[relatoria/2020/c-038-20.htm](https://relatoria/2020/c-038-20.htm)

- Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia C-321 de 2022*. Recuperado de [https://normograma.com/documentospdf/adres2024/compilacion/docs/C-321\\_2022.htm](https://normograma.com/documentospdf/adres2024/compilacion/docs/C-321_2022.htm)
- *El Tiempo*. (2023, 9 de septiembre). *Fotomultas en Bogotá: graves irregularidades que se estarían cometiendo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/fotomultas-en-bogota-graves-irregularidades-que-se-estarian-cometiendo-804256>
- *Infobae*. (2023, 23 de septiembre). *Secretaría de Movilidad de Bogotá admite que en las cámaras de fotomultas existe margen de error*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/09/23/secretaria-de-movilidad-de-bogota-admite-que-en-las-camaras-de-fotomultas-existe-margen-de-error/>
- Instituto Nacional de Metrología de Colombia (INM). (s. f.). *Servicios de calibración y metroología legal*. <https://inm.gov.co/>
- *Portafolio*. (2020, 22 de febrero). *Calibración de cámaras pone en duda validez de fotomultas*. <https://www.portafolio.co/economia/calibracion-de-camaras-pone-en-duda-validez-de-fotomultas-538363>
- Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá. (2025a, 25 de abril). *Aviso No. 6 - Acción de tutela 2025-00445 (Diana Marcela Perdomo Flórez)*. [https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/25-04-2025/reincidencias/aviso\\_no\\_6\\_accion\\_de\\_tutela\\_2025-00445\\_diana\\_marcela\\_perdomo\\_florez.pdf](https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/25-04-2025/reincidencias/aviso_no_6_accion_de_tutela_2025-00445_diana_marcela_perdomo_florez.pdf)
- Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá. (2025b, 21 de mayo). *Aviso No. 8 – Acción de tutela 2025-00425*. [https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/21-05-2025/reincidencias/A V I S O \\_ N O . \\_ 8 \\_ A C C I O N \\_ D E \\_ T U T E L A \\_ 2 0 2 5 - 0 0 4 2 5 \\_ - A L C A N C E \\_ A \\_ R A D I C A C O \\_ 2 0 2 5 6 1 2 0 0 9 8 0 5 8 2 . p d f](https://www.movilidadbogota.gov.co/web/sites/default/files/21-05-2025/reincidencias/A V I S O _ N O . _ 8 _ A C C I O N _ D E _ T U T E L A _ 2 0 2 5 - 0 0 4 2 5 _ - A L C A N C E _ A _ R A D I C A C O _ 2 0 2 5 6 1 2 0 0 9 8 0 5 8 2 . p d f)

## VII. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el texto de este proyecto de ley, *por medio de la cual se establecen disposiciones para la regulación, operación y control de los sistemas tecnológicos de detección de infracciones de tránsito, y se modifican la Ley 769 de 2002 y la Ley 1843 de 2017*, en razón a que en la actualidad no existe una legislación clara en materia de convocatoria, requisitos y garantías para la participación ciudadana en el trámite legislativo.



## CONTENIDO

Gaceta número 2103 - Jueves, 6 de noviembre de 2025

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 388 de 2025 Cámara, por medio de la cual se habilita la creación de beneficios en el impuesto predial para proteger la vivienda familiar de las personas mayores.....	1
Proyecto de Ley número 401 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 2009 de 2019 y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de Ley número 442 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para la regulación, operación y control de los sistemas tecnológicos de detección de infracciones de tránsito, y se modifican la Ley 769 de 2002 y la Ley 1843 de 2017.....	13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025