



FEDERACION NACIONAL DE LA INDUSTRIA  
TRANSPORTE "FENAINTRANS"  
REGISTRO NUMERO 2018000246 MINTRABAJO  
NIT901209143-2

---

Armenia, 17 de noviembre de 2019

**HONORABLES REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Bogotá. D.C.**

Ref. Comentarios la Federación Nacional de la Industria del transporte "FENAINTRANS" al Proyecto de Ley 273 de 2019 Cámara "Por medio del cual se establecen instrumentos para la Inspección, Vigilancia y Control del Transporte, su Infraestructura y sus Servicios Conexos y Complementarios y se establecen otras disposiciones"

Honorables Representantes Pizarro, reciba un Cordial Saludo y caluroso saludo de la junta directiva de nuestra Federación ya cada una de las entidades afiliadas; comentarios sobre el Proyecto de Ley 273 de 2019, queremos dejar constancia de nuestro apoyo total al documento radicado por parte de CONSEJO SUPERIOR DEL TRANSPORTE-ASOTRANS y ADITT, donde en un trabajo mancomunado hemos realizado las siguientes consideraciones:

**A. RESERVA DE LEY, LA LEGALIDAD DE LAS SANCIONES Y LOS TIPOS EN BLANCO DEL PROYECTO**

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a Consulta del Ministerio de Transporte, de fecha cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019), con Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403), estableció los parámetros principales que tiene el derecho administrativo sancionatorio del transporte en Colombia, observando sus antecedentes, evolución, y haciendo énfasis principalísima en los principios de reserva de Ley, tipicidad y legalidad de las sanciones, los cuales son abiertamente desconocidos por este proyecto que cuenta con distintos tipos en blanco, expresiones indeterminadas y conceptos faltos de precisión que no permitirán un adecuado desarrollo del proceso, vulnerando a los sujetos pasivos de la norma.

Por lo tanto la expresión **"...Aquellas conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación al régimen de obligaciones o prohibiciones contenidas en las normas de transporte, expedidas por las autoridades con potestad para reglamentar el servicio..."**, contenidas en los artículos 21° numeral 5, 24° numeral 5, 28° numeral 4, 31° numeral 4, 32° numeral 7, 33° numeral 6, 37° numeral 17, 39° numeral 6, 41° numeral 15, 44° numeral 6, 46° numeral 16, 48° numeral 6, 49° numeral 11, 50° numeral 4, 52° numeral 3, 54° numeral 8, 55° numeral 5°, 56° numeral 8, 57° numeral 6, 60° numeral 10, 64°

---

DIRECCION: CALLE 16 N° 7-91 Cartago, Valle CELULAR 314-662-17-25  
316-282-73-86

E-mail: [fenaintrans@gmail.com](mailto:fenaintrans@gmail.com)



# FEDERACION NACIONAL DE LA INDUSTRIA TRANSPORTE "FENAINTRANS"

REGISTRO NUMERO 2018000246 MINTRABAJO  
NIT901209143-2

numeral 8 y 66° numeral 6, violan los principios de reserva de Ley y tipicidad de la sanción, dejando la posibilidad de crear sanciones a través de la facultad reglamentaria del Ministerio de Transporte o las autoridades municipales, distritales o metropolitanas de transporte, lo que crea un riesgo enorme para el sector y reduce el rol del mismo legislador. Lo anterior no corresponde a la Constitución Política y generará distintas acciones constitucionales de tutela, así como control en sede contencioso administrativa de las múltiples decisiones locales que vulneren el principio de Reserva de Ley.

También la Facultad de Prevención contenida en el artículo 15° que expresa en su numeral 1 que la Superintendencia de Transporte podrá "...1. **Emitir las órdenes necesarias para que se elimine el riesgo que pueda afectar la prestación de los servicios objeto de supervisión y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento, sin perjuicio de la competencia asignada a otras autoridades...**", desconoce los principios de legalidad de la sanción, creando una consecuencia indeterminada y una potestad sancionadora ilimitada para el Estado, lo que también crea un riesgo enorme para el sector.

## B. DEFINICIONES, LA DEFINICIÓN DE SERVICIO PRIVADO Y LA CONCORDANCIA CON LAS LEYES 105 DE 1993, 336 DE 1996 Y EL CPACA.

En la actualidad contamos con dos leyes que estructuran los servicios de transporte en Colombia, la Ley 105 de 1993 "...Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones..." y la Ley 336 de 1996 "...**Estatuto General del Transporte...**", las cuales son el fundamento legal de los reglamentos en materia de transporte y deben ser armónicas con el régimen sancionatorio.

Al revisar las definiciones nos encontramos con la modificación de la definición de servicio privado:

Ley 336 de 1996.	Proyecto de Ley
El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del	Transporte privado: Es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte



## FEDERACION NACIONAL DE LA INDUSTRIA

### TRANSPORTE "FENAINTRANS"

REGISTRO NUMERO 2018000246 MINTRABAJO

NIT901209143-2

servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto.

deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del Estatuto Nacional del Transporte. **Se entenderá, para efectos del presente artículo, que los vehículos en arrendamiento financiero u operativo pueden ser utilizados para prestar el servicio público de transporte, siempre que sea a través de empresas debidamente habilitadas.**

Esta definición nos hace presumir que existe una variación sustancial de la definición de transporte privado, que permite que los vehículos en arrendamiento financiero u operativo puedan prestar servicios públicos dentro del marco de lo que se define como servicio privado. La norma no es clara y abre paso **A LA ILEGALIDAD** que ha querido en los últimos tiempos encontrar mecanismos para acabar con la definición de la Ley 336 de 1996, contenida en su artículo 5°, que ha sido ratificada por la Corte Constitucional y es el último resguardo con el que cuenta el transporte formal para evitar la competencia desleal de la informalidad.

Del mismo modo es importante, en materia de definiciones, incluir las contenidas en el CPACA, Ley 1437 de 2011, que en su artículo 3° consagra los principios de las actuaciones administrativas y en particular las relacionadas con el debido proceso y la materia administrativa sancionatoria, teniendo en cuenta que es un estatuto de sanciones.

Por último, las definiciones contemporáneas de vigilancia, inspección, control y supervisión, utilizadas por la doctrina son sustancialmente diferentes a las que trae este proyecto, que no las determina, las mezcla y confunde, razón por la que debe profundizarse y corregirse este aspecto.

#### **C. CONFLICTO DE COMPETENCIAS CREADO POR INCORPORAR SANCIONES DE TRÁNSITO**

El artículo 9° relacionado con la Competencia de la Superintendencia de Transporte preocupa porque incorpora competencias sancionatorias en materia de tránsito en los numerales **13 y 17** "...**13. Todas las infracciones por violación de las normas de transporte y tránsito cometidas por las autoridades territoriales, regionales, municipales, distritales o departamentales de transporte y/o tránsito, así como por los organismos de tránsito y organismos de apoyo... 17. Todas las infracciones a las normas de transporte y tránsito, independiente de la persona que las cometa, siempre y cuando su conocimiento no le esté asignado a otra autoridad...**", particularmente porque se crea un conflicto de competencias con las autoridades locales.

DIRECCION: CALLE 16 N° 7-91 Cartago, Valle CELULAR 314-662-17-25  
316-282-73-86

E-mail: [fenaintrans@gmail.com](mailto:fenaintrans@gmail.com)



#### D. DESCONOCIMIENTO DEL REGIMÉN DE CONTRATACIÓN ESTATAL

El artículo 14° relacionado con Convenios Interadministrativos desconoce abiertamente el régimen de contratación estatal, ***“...Las autoridades que de acuerdo con la presente ley tienen competencia para conocer de las infracciones al transporte, su infraestructura y sus servicios conexos y complementarios, podrán celebrar convenios interadministrativos con entidades estatales para la realización de estudios, diligencias técnicas especializadas y cualquier otra actividad inherente a las funciones propias de la vigilancia, inspección y control...”***, que para contratar funciones como las resaltadas es necesario. La expresión cualquier otra actividad inherente a las funciones propias es excesiva, indeterminada y crea una facultad única para que la Superintendencia de Transporte pueda evitar la contratación estatal para desarrollar las funciones de vigilancia, inspección y control, que como reiteramos no fueron definidas.

#### E. FACULTADES DE PREVENCIÓN

El artículo 15° Facultades de Prevención, crea potestades exorbitantes y amplias, razón por la que es importante definir en la misma Ley el procedimiento que se desarrollará por parte del gobierno sobre la empresa intervenida en donde se definan entre otros los motivos que dieron origen a la actuación, las pruebas y su valoración, el derecho de contradicción, los recursos, entre otros. Se hace necesario crear un procedimiento previo, que permita ejercer el derecho a la defensa y limite a lo establecido en la misma Ley las facultades de prevención.

#### F. INCLINACIÓN DEL ESTATUTO SOBRE EL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR

Consideramos luego de estudiar todas las conductas que existe un conocimiento amplio sobre EL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA (INTERMUNICIPAL), MIXTO, ESPECIAL, URBANO, DE CARGA, INDIVIDUAL, pero no de los demás actores del servicio. Parece **desproporcionado** este proyecto porque casi todas las conductas típicas definidas son para este modo.

Vemos con preocupación que hasta las conductas contenidas en el artículo 18° relacionadas con sanciones aplicables a todos los sujetos se concentran en el modo terrestre, de tal forma que los numerales ***“...4. Carecer, no implementar o no ejecutar el programa y sistema de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos...5. No disponer del Plan Estratégico de Seguridad Vial debidamente aprobado por el organismo de tránsito respectivo o la Agencia Nacional de Seguridad Vial, de acuerdo con el reglamento, cuando se tenga la obligación legal de disponer de él, de conformidad con lo previsto en la ley 1503 de 2011 o la norma que la adicione, modifique o sustituya...10. Exceder la capacidad transportadora autorizada o exceder el cupo de pasajeros...11. Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas que***



## FEDERACION NACIONAL DE LA INDUSTRIA TRANSPORTE "FENAINTRANS"

REGISTRO NUMERO 2018000246 MINTRABAJO  
NIT901209143-2

*hayan consumido alcohol o que estén bajo efectos de sustancias psicoativas...12. Permitir que el tripulante o conductor aprovisione o manipule el vehículo con combustible, cuando lleve pasajeros en su interior...13. No contar con una ficha técnica de mantenimiento por cada uno de los equipos, que contenga, entre otros requisitos, la identificación del mismo, la fecha de revisión, las reparaciones efectuadas, los reportes, el control y el seguimiento. La ficha no podrá ser objeto de alteraciones o enmendaduras...14. Vincular a la empresa o permitir o prestar, a nombre de una empresa, el servicio en embarcaciones o vehículos que no cuenten con los permisos y autorizaciones respectivos de acuerdo con la normativa aplicable o que no homologados por el Ministerio de Transporte o quien haga sus veces...”, son únicamente aplicables al modo terrestre carretero, razón por la que encontramos una inexplicable decantación por este modo.*

En concordancia con este análisis, mientras el transporte marítimo tiene solo **18 CONDUCTAS SANCIONABLES**, EL FÉRREO **9 CONDUCTAS SANCIONABLES**, EL TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO **TIENE 51, ESPECIAL 54**, etc. Señalamos entonces que muchos sujetos pasivos de la norma no han sido debidamente analizados y que se está creando un estatuto que busca fiscalizar abiertamente al servicio de transporte formal que ha sido sometido a controles permanentes por parte de la Superintendencia de Transporte, que a juicio del Consejo de Estado no tienen fundamento. Recordemos que más de 60.000 investigaciones están siendo revisadas por causa de la violación al debido proceso en nuestro modo, <https://www.eltiempo.com/economia/supertransporte-revisara-mas-de-60-000-multas-impuesta-a-vigilados-346234>, y que con esta tipicidad desbordada, aunada a los tipos en blanco, se pone en riesgo nuestro servicio.

### **G. MULTAS, INCENTIVOS ERRADOS Y PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO**

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio aplicable dispuesto por el CPACA contiene normas especiales para todos los aspectos y una remisión normativa precisa para dar **garantías a los vigilados**. Si bien se aplica mayoritariamente el procedimiento especial dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, el cual fue creado para este efecto, se modifica el auto de apertura que tiene una regla especial de notificación personal, otra en materia de investigaciones preliminares y se crea un sometimiento con beneficio, para efectos de pago anticipado de multas.

Esto generará que, sin una debida notificación, las personas se acerquen buscando un beneficio económico a pagar las multas, **SIN QUE SE DESARROLLE UN DEBIDO PROCESO**, lo que puede crear un escenario similar al que hoy se tiene en tránsito. Sobre este aspecto vemos que se está creando un incentivo perverso pues la Policía de Tránsito se beneficiará de las multas y esto genera **temor por la arbitrariedad** que esto pueda crear, ya que en el artículo 85° se establece **“...y el diez por ciento (10%) restante se destinará a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional para el cumplimiento de sus funciones como cuerpo operativo de**

---

DIRECCION: CALLE 16 N° 7-91 Cartago, Valle CELULAR 314-662-17-25  
316-282-73-86

E-mail: [fenaintrans@gmail.com](mailto:fenaintrans@gmail.com)



## FEDERACION NACIONAL DE LA INDUSTRIA TRANSPORTE "FENAINTRANS"

REGISTRO NUMERO 2018000246 MINTRABAJO  
NIT901209143-2

**control del transporte terrestre automotor...".** Aunque el proyecto habla de Planes de Mejoramiento, no los regula, tampoco utiliza amonestaciones o mecanismos distintos a la **MULTA**, razón por la que vemos que este proyecto tiene un fin de recaudo, más que de intervención de fallas en un mercado o la protección efectiva del usuario.

### H. DECLARATORIA DE INCONVENENCIA POR PARTE DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE, OFICIO MT 20191080546461

En el oficio de la referencia el Ministerio de Transporte resalta que el Proyecto carece de unidad de materia, también que en el faltan requisitos legales para la consolidación de un régimen sancionatorio, que solamente tiene sanciones de multa, suspensión y cancelación de habilitación, que es impreciso frente al alcance y respecto a las autoridades con potestad sancionatoria, y que tiene insuficiencia en la redacción de los tipos sancionatorios.

Compartimos algunos de estos argumentos, señalando que en nuestro estudio detectamos muchos elementos en los que coincidimos con la posición del Ministerio de Transporte. Sin embargo, creemos que el escenario de debate y discusión debe darse en el marco del Congreso de la República y que nuestros aportes son importantes para la construcción de un proyecto de Ley que mejore las condiciones del sector.

### I. FALTA DE ESTRATÉGIA CONTRA LA INFORMALIDAD

Creemos que el principal mal que aqueja el sector transporte es la informalidad, que crece diariamente y se expresa en las principales ciudades y carreteras del país. El Proyecto de Ley **CAMBIA LAS DEFINICIONES DE SERVICIO PÚBLICO Y PRIVADO** que contiene la Ley 336 de 1996, eliminando la expresión **servicio**, abriendo un espacio para la informalidad. En nuestra opinión, el Proyecto **no contiene estrategias** transversales contra la informalidad, ni un capítulo específico para abordar este problema que produce accidentalidad, contaminación, congestión, competencia desleal y fenómenos delincuenciales.

Por último, solicitamos de la manera mas respetuosa unas jornadas de audiencias públicas y más tiempo de análisis y sobre todo concertación con el sector.

Agradecemos su atención y apoyo

Atentamente,

**JUAN CARLOS GARCIA GAVIRIA**  
Presidente Ejecutivo

Con copia a los

SECRETARIA LA COMISIÓN SEXTA DEL SENADO  
A LAS DEMÁS AGREMIACIONES DEL PAÍS