

“Por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos, mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones”

(Proyecto de Ley No. 142 de 2022 Senado – 233 de 2023 Cámara)

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), en busca del bien común, la democracia participativa y el mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, presenta sus comentarios al texto aprobado en primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

Para la ANDI, la seguridad vial representa un desafío y una responsabilidad fundamental, ya que incide directamente en la vida y el bienestar de las personas. En este sentido, apoyamos la finalidad del proyecto, pues permite avanzar en la protección y el cuidado de los actores viales más vulnerables. Resaltamos algunos apartados que establecen regulaciones y normativas que impactan a los usuarios y a la industria.

- **Artículo 4:**

Este artículo modifica las normas relacionadas al uso del cinturón de seguridad. Frente a este asunto, es importante mencionar que el artículo determina la obligatoriedad de contar con cinturones de tres puntos en todas las posiciones de los vehículos automotores, lo que incluye a motocicletas y buses de servicio de transporte masivo, por la definición dada en la ley, en los que por razones prácticas y de diseño resulta inviable.

Frente a este elemento de seguridad, es importante señalar que, en el año 2022, el Gobierno reglamentó¹ los requisitos técnicos que deben cumplir todos los vehículos que ingresan al país para ser comercializados, estableciendo las condiciones y los tipos de cinturones de seguridad que deben estar instalados en los vehículos (no en todos los casos y en todos los asientos deben ser cinturones de 3 puntos).

Lo anterior, dio una directriz al mercado nacional (industria) y mercado internacional, sobre los requisitos técnicos que deben tener los vehículos automotores nuevos para poder ser comercializados en los próximos años. Es decir, vehículos que basados en su arquitectura y diseño cuentan con cinturones fabricados e instalados, que además cumplen con las pruebas de desempeño requeridas para garantizar su debido funcionamiento sobre todo en condiciones de alto impacto.

¹ Resolución 20223040044935 de 2022

Esto es un punto importante, de una parte, ya que la determinación de una exigencia técnica mediante una ley sin tener en cuenta la normatividad técnica expedida por el Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Agencia Nacional de Seguridad Vial y desconociendo la realidad industrial del país, generaría un cambio abrupto en el marco regulatorio actual sobre seguridad vehicular, lo que podría afectar la continuidad de los proyectos de ensamble de vehículos actuales en el país.

De otra parte, suponer que, ante esta restricción de circulación de vehículos, los propietarios de los mismos podrán llevar a cabo la instalación de cinturones en vehículos que no los tengan, no garantizará en ningún caso que los cinturones cumplirán con la función de retención ante la ocurrencia de alguna situación riesgosa o siniestro vial, ya que estos se instalarían en los vehículos, pero no tendrían procesos de validación o certificación para efectivamente demostrar que cumplen con los requisitos

En conclusión, pedimos respetuosamente la eliminación del primer párrafo del artículo.

- **Artículo 8.**

Este artículo introduce la obligatoriedad de reglamentos técnicos de Naciones Unidas sobre vehículos automotores, sin tener en cuenta que este tema actualmente se encuentra en curso y en proceso de estudio de la Corte Constitucional.

La Ley 2251 de 2022 estableció la implementación del Acuerdo de las Naciones Unidas de 1958, en materia de reglamentos técnicos aplicables a vehículos automotores y la Ley 2290 de 2023 ratificó dicho Acuerdo.

Estas normas le dieron un plazo de tres años al Ministerio de Transporte y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial para expedir la normatividad correspondiente al Acuerdo. Desde entonces estas entidades vienen expidiendo decretos y resoluciones, incluyendo la que establece los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes en fuentes móviles, con lo que también, desde el aspecto ambiental, se encuentra regulado lo relacionado a las emisiones contaminantes, que pretende el proyecto de Ley.

Las leyes mencionadas, recientemente aprobadas por el Congreso son suficientemente robustas y exigentes, y tienen medidas adecuadas que buscan asegurar los objetivos de protección de la vida y de seguridad vial, en los vehículos automotores.

Insistir mediante el presente artículo que Colombia debe adoptar reglamentos técnicos de Naciones Unidas en bloque, no solo es redundante, si no que desconoce lo determinado en los decretos 1074 y 1595 de 2015, que recomiendan que previo a la adopción de cualquier

reglamento técnico en el país, en aras de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, el comercio y los productos nacionales, debe hacerse un Análisis de Impacto Normativo que estudie de manera detallada el impacto de la norma en una industria que desde hace más 60 años le apuesta a la generación de conocimiento, desarrollo tecnológico, impulsa diferentes encadenamientos productivos y genera más de 350.000 empleos en el país.

Consideramos en su lugar, que desde el Congreso se impulse el proceso de Colombia de adhesión al acuerdo de las Nacionales Unidas para ascender en materia tecnológica y reducir la siniestralidad vial, de la mano con acciones de formación, educación e infraestructura.

En conclusión, respetuosamente pedimos eliminar el artículo 8 debido a que el Gobierno ya viene avanzando en la reglamentación técnica vehicular y de emisiones que pretende el Proyecto.

- **Artículo 9.**

Este artículo busca modificar el párrafo del artículo 5 de la Ley 2251. Solicitamos respetuosamente la eliminación de la primera frase del párrafo, ya que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 8 del Proyecto, el Ministerio de Transporte deberá definir de manera gradual y en un plazo no mayor a 3 años, los sistemas de seguridad y reglamentará sus especificaciones de uso y desempeño con el propósito de reducir la siniestralidad vial. Por lo tanto, ya se le asigna la competencia al Ministerio de Transporte de reglamentar lo referente a los sistemas de seguridad que deben poseer los vehículos que se comercialicen en Colombia.

- **Artículo 10.**

Este artículo establece la exigencia de un registro de aforo del número de vehículos motorizados de dos ruedas en los peajes. No consideramos conveniente imponer nuevas cargas a las estaciones de peajes existentes, por lo que solicitamos respetuosamente eliminar este apartado del artículo. Agregar nuevas obligaciones al Estado y/o a los concesionarios de las vías que administran los peajes, sobre todo por los costos de gestión de la nueva infraestructura y los sistemas de información necesarios, tendría un impacto fiscal importante, sin que, a cambio, existan beneficios reales para la población.

- **Artículo 11.**

Respetuosamente pedimos la eliminación del artículo por cuanto el Ministerio de Transporte y la ANSV ya han adelantado la expedición de los reglamentos técnicos en mención y ya se han expedido 3 para motocicletas correspondientes a frenos, llantas y cascos. Condicionar y establecerlo en la Ley y acotar su reglamentación a algunos meses,

puede generar barreras al comercio y afectar la economía de la industria (importadoras, fabricantes, proveedores), y además desconocería la reglamentación de la Resolución No. 20223040062115 del 13 de octubre de 2022 que adopta el Reglamento No. 78 de Naciones Unidas (UN-R78), o la Resolución No. 20233040005155 que adopta el Reglamento No.22 de Naciones Unidas (UN-R22).

Respecto a reglamentación para chasis, ni en el Acuerdo de 1958 (UN-Rs) ni en el Acuerdo de 1998 (GTRs) existe algún reglamento asociado a la construcción y diseño de estos. El diseño de estos elementos es totalmente independiente y autónomo por parte del fabricante de la motocicleta basado en altos niveles de ingeniería, mecánica, metodologías, normas internas y experiencias (know-how).

Para los sistemas de iluminación, pedimos no adoptar este nuevo requerimiento asociado a otro reglamento de Naciones Unidas, previo a la definición e implementen de los correctos mecanismos y autoridades de homologación como demanda el WP29. Esto permitirá que no se generen dificultades ni barreras en la certificación ni aprobación de vehículos tipo motocicletas en Colombia, como podrán generar los ya aprobados reglamentos para frenos ABS y llantas de motocicletas.

El artículo también establece la incorporación obligatoria de airbags en motocicletas en Colombia, algo no exigido en ningún país del mundo.

- **Artículo 15.**

En primer lugar, consideramos que no hay unidad de materia porque la finalidad del proyecto es implementar medidas para la movilidad segura y lo que busca este artículo es establecer condiciones para un específico proceso de contratación estatal.

En segundo lugar, lo que se pretende con el artículo 15 del proyecto tiene antecedentes normativos que es importante resaltar. Actualmente, los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAT) son vigilados y controlados por la Superintendencia de Transporte a través del Sistema de Control y Vigilancia (SICOV), el cual es suministrado por los distintos operadores homologados por la Superintendencia, de acuerdo con una reglamentación expedida por la misma entidad. El modelo de homologación de la Superintendencia permite a cualquier empresa interesada, que cumpla con los anexos técnicos de la entidad, desarrollar un software y homologarse para prestar el servicio de SICOV a los OAT.

La Ley 2050 de 2020 incluyó en su artículo 22 un párrafo, que indica que:

“La Superintendencia de Transporte adjudicará bajo las disposiciones de régimen de contratación Estatal vigente, la instalación, implementación, operación y mantenimiento de los sistemas, cuyo servicio será facturado como pago a terceros, de acuerdo con las tarifas que se determinen para estos efectos”.

Esta norma no establece que el SICOV deba ser adjudicado a un solo contratista. De hecho, en su pronunciamiento sobre la admisibilidad de dos demandas distintas, la Corte Constitucional estableció que el artículo 22 “no prevé la selección de un único prestador de todos los servicios” (Corte Constitucional, Auto 764 de 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, f.j. 11) y que “el párrafo no refiere la contratación de un único proveedor” (Corte Constitucional, Auto del 9 de junio de 2023, Expediente D-15265, M.P. Natalia Ángel Cabo, confirmado por el Auto 1522 de 2023, M.P. Juan Carlos Cortés González).

No obstante lo anterior, entre 2021 y 2023, la Superintendencia publicó varios documentos que indican la intención de adjudicar el SICOV a un solo operador. Con esto se sacaría del mercado a los operadores homologados del SICOV que no resulten seleccionados, quedando privados del ejercicio de una actividad económica lícita, aspecto que podría obligar al Estado a indemnizar a los operadores excluidos.

Para reforzar esta licitación a un proveedor único, a pesar de la advertencia de la Corte Constitucional, en la Ley 2251 de 2022 se incluyó el artículo 15 que facultó al Ministerio de Transporte para calcular anualmente la “tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia”. El artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-020 de 2024, con ponencia del magistrado Juan Carlos Cortés González. Sin embargo, a pesar de los múltiples pronunciamientos de la Corte, observamos con preocupación que el texto aprobado del proyecto mantiene la intención de (i) reforzar una inconstitucional adjudicación del SICOV a un solo proveedor, (ii) inhabilitar a ciertas empresas para presentarse a la licitación, a través del artículo 15 del texto aprobado y (iii) revivir una norma declarada inconstitucional (artículo 15 de la Ley 2251 de 2022) a través del artículo 22 del proyecto.

En tercer lugar, lo que se propone en este artículo puede tener vicios de constitucionalidad y problemas de inconveniencia.

El artículo 15 pretende intervenir en un proceso contractual para inhabilitar a las empresas que presten servicios o hayan prestado servicios “a algún organismo de tránsito”. Con esta

norma se introduciría una inhabilidad específica, que vendría a complementar o adicionar las inhabilidades e incompatibilidades generales de la Ley 80 de 1993.

Hasta el momento, los ponentes no han justificado el motivo para introducir esta disposición particular, que interviene en un proceso contractual específico. La norma ha sido justificada como una previsión para evitar que una empresa se convierta en “juez y parte”. Tal justificación es incorrecta. Por una parte, el operador de SICOV no es un “juez”, sino simplemente un operador de un sistema tecnológico, que deberá ser construido de acuerdo con unos parámetros técnicos que disponga la Superintendencia, para que sí sea ella el “juez”, o más precisamente órgano de inspección, control y vigilancia—quien vigile a los OAT. Por otra parte, una empresa que presta un servicio a un organismo de tránsito tampoco es “parte”, ya que el SICOV no se encuentra previsto para vigilar a los organismos de tránsito, como pueden ser las secretarías de movilidad. La norma es por lo tanto innecesaria.

Además, la norma, al privar a un proponente específico de la oportunidad de participar en una licitación, sin justificación alguna, podría generar un daño antijurídico que el Estado tendría que indemnizar, de acuerdo con la doctrina de la responsabilidad por el hecho del Legislador (Consejo de Estado, sentencia del 26 de marzo de 2014, Rad. 28864, consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

El artículo impone una restricción expresa a la libre entrada, de empresas con experiencia en prestación de servicios a organismos de tránsito, al mercado de prestación de servicios del SICOV. Con esto, se impone una restricción que genera indebidas distorsiones a la libre competencia.

Bajo circunstancias específicas, tanto el Gobierno como el Congreso pueden intervenir los mercados y restringir la competencia con el fin de cumplir un objetivo de política económica o social que favorezca a los consumidores. En el caso del artículo 15 no hay evidencia alguna de tales objetivos, sino de todo lo contrario. Su aprobación claramente tendría los siguientes efectos inmediatos: restringiría la competencia sin ningún beneficio para los usuarios del SICOV y disminuiría el bienestar de estos al impedir la entrada al mercado de empresas de tecnología avanzada con experiencia reciente en la prestación de servicios como el SICOV y/o similares.

Para entender este punto, debe considerarse que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) tiene la facultad de emitir conceptos sobre el impacto que sobre la competencia tienen los proyectos de ley (y otras modalidades normativas, tales como decretos, resoluciones, etc). El ejercicio de dicha facultad se realiza tomando como

referencia la Guía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE², en la que se explica por qué los reguladores intervienen los mercados, restringiendo la competencia, pero favoreciendo el bienestar de los consumidores.

En la siguiente tabla, hacemos un análisis para determinar si el artículo 15 cumple o no con un objetivo de política económica o social que favorezca a los consumidores (Organismos de Apoyo al Tránsito -OAT- y sus usuarios), de acuerdo con la Guía de la OCDE:

Factores incluidos en la metodología de la OCDE	Análisis en el caso del artículo 15
Control de fallas del mercado surgidas de la presencia de externalidades	Prohibir que en procesos de contratación para actividades del SICOV participen empresas que “presten o hayan prestado servicios durante los dos (2) años anteriores a la firma del contrato o convenio a algún organismo de tránsito” no corrige ningún fallo del mercado por efectos de externalidades negativas.
Vigilancia de los recursos públicos comunes y los bienes públicos	La prohibición referida no otorgaría ninguna herramienta a la Superintendencia de Transporte para vigilar los recursos públicos, ni los bienes públicos. Por ejemplo, la Seguridad vial.
Evitar que una empresa obtenga poder de mercado	Al imponer restricciones a la participación de empresas en la licitación del SICOV, no incentiva que haya una mayor competencia en el mercado.
Reducción de ineficiencias debidas a la asimetría o insuficiencia de información	El artículo 15 no hace referencia a ningún tipo de información del mercado.
Cumplimiento de metas en áreas como salud, seguridad y calidad ambiental	La aplicación del artículo 15 no favorecería la mejoría en la salud, seguridad o medioambiente.

En conclusión, el artículo 15 no cumple ningún objetivo de política que pueda beneficiar a los consumidores y, por el contrario, consideramos que hay una limitación al derecho de la competencia.

Si bien el Ministerio de Transporte presentó una recomendación, en el sentido de que debe quedar claro que la realización de las actividades de control y vigilancia que desarrolla la Superintendencia no pueden ser practicadas por terceros que les presten servicios a los

² OECD (2011). Herramientas para la Evaluación de la Competencia- Guía. Disponible en www.oecd.org/competition/toolkit

vigilados, es decir no podrían ser “juez y parte” de las actividades de vigilancia, el mismo no debe traducirse en un conflicto de interés o de juez y parte en relación con aquellas empresas que hayan prestado servicios a Organismos de Tránsito, dado que la actividad de control y vigilancia que se pretende adjudicar se realizará sobre Organismos de Apoyo al Tránsito, esto es CRC, CEA, CDA y CIA, en el que **no existe ningún conflicto de interés** y en su lugar estaría dejando por fuera empresas colombianas con amplia experiencia, y favoreciendo a otras. Es importante considerar que el SICOV no es aplicable a los organismos de tránsito.

La norma debe excluir de la prohibición a quienes prestan actualmente los servicios de SICOV a los vigilados, ya que la sola prestación del servicio de SICOV no implica un conflicto de intereses.

De esta forma, pedimos eliminar el artículo 15. O en caso de querer mantenerlo, proponemos la siguiente redacción: “La Superintendencia de Transporte no podrá contratar la instalación, implementación, operación y mantenimiento de los sistemas de control y vigilancia con personas que directamente o por interpuesta persona, tengan el carácter de organismo de apoyo al tránsito”.

- **Artículo 16.**

Pedimos eliminar el apartado que versa sobre el transporte de motocicletas: ~~“Las motocicletas, solo podrán ser transportadas en vehículos clase camión con carrocería tipo planchón o plataforma destinada a tal fin.”~~. Lo anterior, debido a que las motocicletas hoy por hoy, dadas las complejidades de las carreteras y zonas del país, son transportadas por distintos medios: tales como camiones, camionetas, motocarros, etc. Todas ellas de mucha utilidad, especialmente en municipios pequeños y/o de difícil acceso. Limitar la posibilidad de transporte de motocicletas en distintos medios, imposibilitaría su transporte en muchos lugares y afectaría a un sinnúmero de pequeñas empresas transportadoras, que viene realizando estas actividades. Si el objetivo es regular el transporte de motocicletas cuando estas hayan sido inmovilizadas por autoridades de tránsito y deban ser dirigidas a patios, se debería modificar la redacción para evitar malas interpretaciones. Una redacción más clara podría ser: “Las motocicletas, cuando sean inmovilizadas por la autoridad de tránsito y deban ser conducidas a los patios, sólo podrán ser transportadas en vehículos clase camión con carrocería tipo planchón o plataforma destinados a tal fin”. De lo contrario, se solicita eliminar.

- **Artículo 22**

Este artículo busca modificar el artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 y hace referencia expresamente a un texto legal que ya fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

En particular, reproduce como parte del primer inciso exactamente el texto que la Corte ya retiró del ordenamiento jurídico.

Lo anterior lleva a que el Congreso deba ser especialmente cuidadoso en el análisis de la constitucionalidad de esta norma, que es indudablemente violatoria de varios principios constitucionales. Entre ellos:

Asigna al Ministerio de Transporte la facultad de regular la tarifa de un servicio público. La Constitución no permite a los ministerios regular tales tarifas, pues la función regulatoria es propia de organismos técnicos, como las comisiones de regulación, como lo indicó recientemente el Consejo de Estado al suspender el decreto con el cual el Gobierno pretendió reasumir las funciones regulatorias de la CREG (Auto del 2 de marzo de 2023, Expediente 11001-03-24-000-2023-00045-00, consejero Ponente: Roberto Serrato Valdés).

Si se asume que esta no es una tarifa de un servicio público, sino una tasa, se encuentra que el artículo crea un tributo sin aval del Ministerio de Hacienda y sin iniciativa gubernamental, en violación del artículo 154 de la Constitución.

Igualmente, al tratar un tema tributario, el proyecto ha debido iniciar su trámite en la Cámara y no en el Senado, de acuerdo con el mismo artículo 154 de la Constitución.

Adicionalmente, el artículo 22 viola el principio de unidad de materia porque introduce un tema operativo de un sistema tecnológico de una superintendencia, en un proyecto de ley relacionado con la protección de la vida de los actores viales. Nada tiene que ver la definición de una tarifa con asuntos como los cinturones de seguridad, los asientos exigidos para los niños y la prevención de siniestro viales.

Por último, el artículo 22 no contiene ninguna definición del sistema y el método para fijar la tarifa, por lo cual sería inconstitucional por violación del artículo 338 de la Constitución.

Conclusión:

De acuerdo con los comentarios anteriores, respetuosamente solicitamos:

- Eliminar el primer párrafo del artículo 4.
- Eliminar el artículo 8.
- Eliminar la primera frase del parágrafo del artículo 9.
- Eliminar la última frase del artículo 10.
- Eliminar el artículo 11.

- Eliminar el artículo 15, o en caso de querer mantenerlo proponemos la siguiente redacción: “La Superintendencia de Transporte no podrá contratar la instalación, implementación, operación y mantenimiento de los sistemas de control y vigilancia con personas que directamente o por interpuesta persona, tengan el carácter de organismo de apoyo al tránsito”.
- Modificar el artículo 16 eliminando el apartado correspondiente al transporte de motocicletas.
- Eliminar artículo 22

Cordialmente,



ALFONSO PALACIOS TORRES
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

Febrero 2024