Gustavo Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C. 1 - AGO 2025

Doctor
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Congreso de la República

Referencia: EXT25-00107402. Proyecto de Ley No. 283 de 2023 Cámara - 342 de 2024 Senado *"Por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 14 de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 2283 de 2023*".

Asunto: Objeciones gubernamentales por inconveniencia e inconstitucional del proyecto de ley de la referencia.

Respetados presidentes del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional devuelve el Proyecto de Ley No. 283 de 2023 Cámara - 342 de 2024 Senado "Por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 14 de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 2283 de 2023", por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

I. COMPETENCIA

Lo anterior, con fundamento en los artículos 165, 166, 167, 200 y 241.8 de la Constitución Política, que permiten al Gobierno Nacional objetar por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia los proyectos de ley, y disponen en tal caso, su devolución a la cámara en que tuvo origen, para que se surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte

(20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La misma preceptiva Superior dispone que: *"Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos".*

Teniendo en cuenta: **(i)** que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 24 de julio de 2025, según consta en la comunicación EXT25-00107402; y que **(ii)** el precitado Proyecto de Ley tiene seis (6) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles, los cuales se cumplen a la fecha.

III. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

Las objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad que se formulan son parciales y se circunscriben al artículo 2 del mencionado proyecto, que reza:

> *"Artículo 2: ADICIONESE UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 769 DE 2002, MODIFICADA POR LA LEY 2283 de 2023, EL CUAL QUEDARÁ ASÍ:*
>
> *Parágrafo 5: Los vehículos aprobados para impartir enseñanza automovilística que tengan vigente la tarjeta de servicio y que se encuentren registrados ante el RUNT por los Centros de Enseñanza Automovilística, y que cuenten con el Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV), no podrán ser objeto de medidas de restricción de tránsito en los municipios o distritos en los cuales se adopten este tipo de medidas, siempre y cuando el Centro de Enseñanza Automovilística tenga su sede en dicho municipio o distrito, y se demuestre que su desplazamiento se realiza en virtud del desarrollo de procesos de instrucción práctica en la enseñanza de la conducción"* (Subrayado y cursiva propias)

1. Artículo 2:

El objeto del proyecto de Ley, que cuenta con tres artículos, es exonerar de restricciones de medidas de tránsito en concreto el llamado "Pico y Placa", a los vehículos automotores en los cuales se realiza la instrucción en conducción de vehículos de los Centros de Enseñanza Automovilística autorizados y registrados en el Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT.

En atención al análisis de competencia que precede, es importante resaltar que esta cartera como apoyo a la actividad legislativa del país, analiza las temáticas asociadas con el sector transporte, en pro de garantizar la implementación de iniciativas que se armonicen con el ordenamiento jurídico aplicable y que propendan por la mejora de las políticas del sector. En ese sentido, las iniciativas relacionadas con políticas sobre la

regulación y control del tránsito, orientadas al mejoramiento de las condiciones de movilidad de los diferentes actores viales, siempre deben estar encaminadas a respetar la autonomía territorial de la cual son titulares los entes descentralizados; así como, garantizar y fortalecer su seguridad y el rol de los diferentes actores en la vía, teniendo en cuenta que la seguridad vial se construye con la participación activa y coordinada de todos los actores viales, y bajo la premisa fundamental de preservar el interés general por encima del particular.

En la actualidad el artículo 14 de la ley 769 de 2001, modificado por el Art. J. de la Ley 2283 de 2023, se refiere a la capacitación de conductores así:

> ***"ARTÍCULO 14. CAPACITACIÓN.*** *La capacitación requerida para que las personas puedan conducir por las vías públicas en vehículos que requieren licencia de conducción, deberá ser impartida único y exclusivamente por los Centros de Enseñanza Automovilístico Registrados en el RUNT de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte, previo estudio técnico adelantado por este.*
>
> *Lo capacitación de aspirantes a obtener* o *recategorizar licencia de conducción* se *dividirá en dos áreas:*
>
> *1. Capacitación teórica. Podrá ser impartido en dos modalidades y el aspirante a obtener* o *recategorizar la licencia de conducción podrá determinar libremente con cual modalidad* se *capacita, así:*
>
> *a) Capacitación magistral presencial. Se deberá impartir en las instalaciones del Centro de Enseñanza Automovilística.*
>
> *b) Capacitación en la modalidad virtual. Los aspirantes a conducir* o *recategorizar la licencia de conducción podrán optar por adquirir los conocimientos teóricos de la conducción en la modalidad virtual, en la forma en que determine el Ministerio de transporte, a través del sistema del Registro Único Nacional de Transito (RUNT), que permita identificar plenamente al usuario, garantizar su asistencia y permanencia durante la capacitación y dictar el programa teórico completo que determine el reglamento.*
>
> *En todo caso, la evaluación de la capacitación teórica y práctica, siempre se realizará de forma presencial.*
>
> *2. Capacitación Práctica. Se dividirá en dos áreas:*
>
> *Talleres prácticos de formación. Se deberán impartir en las instalaciones del mismo Centro de Enseñanza Automovilística que dictará la parte práctica*

de conducción en las áreas destinadas para este fin y en de acuerdo a la intensidad horaria que determine el reglamento.

a) Práctica de Conducción. Se realizará en las vías nacionales, con los vehículos del organismo de apoyo debidamente adaptados y autorizados que cuenten con tarjeta de servicio e instructores de automovilismo registrados en el RUNT.

***PARÁGRAFO 1.** Los Centros de enseñanza deberán adaptar los contenidos e instalaciones para personas en condición de discapacidad, a fin de que estas puedan recibir las capacitaciones teóricas y prácticas para la obtención o recategorización de la licencia de conducción.*

***PARÁGRAFO 2.** El Ministerio de transporte en coordinación con la Agencia Nacional de Seguridad Vial podrá definir, previo estudio técnico adelantado por estos, la malla curricular o pensum de formación de conductores con enfoque a resguardar la vida de los usuarios de la vía.*

***PARÁGRAFO 3.** La vigilancia y supervisión de los Centros de Enseñanza Automovilístico, corresponderá a la Superintendencia de transporte.*

***PARÁGRAFO 4.** Las multas que se impongan a los centros de enseñanza automovilístico serán de propiedad de los municipios donde se encuentre la sede de la escuela."*

De otro lado, las medidas de la restricción denominada comúnmente "pico y placa" se fundamentan en la misma Ley 769, así:

El artículo 1, señala en su inciso segundo que, *"(...) todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público."*

- El artículo 3, modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010, señala que son autoridades de tránsito, entre otros, los alcaldes y los organismos de tránsito de carácter distrital.

- El inciso 2 del parágrafo 3 del artículo 6, establece como competencia de los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción, expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas.

- El artículo 55, dispone, en relación con el comportamiento del conductor, pasajero o peatón, que: *"Toda persona que tome parte en el tránsito como conductor, pasajero o peatón, debe comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a las demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito."*

- El artículo 119 *"(...) sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán (...) impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos."*

b) En tal sentido, en la actualidad solo las autoridades locales tienen la potestad de determinar restricciones de circulación por horarios, denominada "pico y placa", por el uso de turnos relacionados con el número de placa, que facilita el control por parte de las mismas autoridades

Las medidas de restricción del uso de vías en algunos horarios tienen por objeto disminuir la cantidad de vehículos en circulación, en el caso particular de los vehículos de enseñanza el legislador en su proyecto de Ley condiciona la aplicación a la existencia del Plan Estratégico de Seguridad Vial, al respecto, la ley crea un beneficio que desconoce los estudios que sobre el particular pudieran hacer las autoridades locales, en horarios y vías específicas que por sus condiciones especiales pueden resultar aún más afectadas por la conducción de vehículos por parte de personas que aún ni siquiera cuentan con licencia de conducción.

Al respecto, una vez sancionada la ley, las autoridades locales quedan sin la posibilidad de limitar la circulación de vehículos de enseñanza por vías de alta velocidad, compartidas por vehículos de gran tonelaje e incluso por vehículos de servicio público, generando peligro no sólo para el aspirante que recibe la capacitación sino también para los demás actores que comparten las vías, toda vez que la redacción del artículo segundo del proyecto es tan amplia que establece una prohibición general sin limitaciones de carácter técnico.

En conclusión, resulta inconveniente dar viabilidad a la sanción presidencial del proyecto de ley que busca generar un trato diferenciado injustificado, que se constituiría por ese motivo en un privilegio para los vehículos de los Centros de Enseñanza, de tal forma que las autoridades competentes no puedan ejercer su potestad para establecer restricciones en relación con su circulación, toda vez que de un lado se limitaría su capacidad y autonomía para establecer medidas para organizar el tráfico y de otro lado, le impide tomar medidas técnicas para el beneficio común y la prevención de siniestros viales, así como para la protección del ambiente sano, al impedir la restricción que redunda en la reducción de emisiones de material particulado y de otros sustancias nocivas para la salud humana y el ambiente en general. Por otra parte, releva a las entidades privadas que operan los Centros de Enseñanza Automovilística, de su

responsabilidad social empresarial, permitiéndoles usar vehículos sin restricción de circulación, únicamente por el hecho de ser vehículos destinados a la enseñanza.

IV. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Las medidas de restricción de circulación expedidas por las autoridades locales se enmarcan en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, contenidos en el artículo 2 de la Constitución Política, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Así mismo, nuestra Constitución Política en sus artículos 24,79 y 95 de la Constitución Política señala que: *"Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia"*, que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y, por el otro, que es un deber de la persona y del ciudadano obrar conforme al principio de solidaridad social.

Sobre el **principio de la autonomía territorial** la Jurisprudencia ha considerado que *"aunque la Constitución Política de 1991 difirió y confió en el Legislador la determinación concreta del alcance de la autonomía de las entidades territoriales, mediante una Ley Orgánica, donde se estableciera la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (artículo 288 de la Constitución), el Constituyente incluyó contenidos constitucionales mínimos del ordenamiento territorial, a la luz de la norma suprema: por una parte, el artículo 1 de la Constitución, dispuso que Colombia se encuentra organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, reiterada en el artículo 287. Por otra parte, el artículo 288 de la Constitución, estableció los principios que deben guiar la labor del Legislador en la ordenación del territorio y en lo relativo a las relaciones entre las autoridades administrativas del nivel central y del descentralizado territorialmente: coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los que riñen con el principio jerárquico, de subordinación o sometimiento de las entidades territoriales, respecto del nivel central*[1].

Así mismo, si bien el legislador es competente para determinar el régimen jurídico de la actividad de las entidades territoriales no es absoluta o ilimitada, teniendo en cuenta que, así como el principio de autonomía de las entidades territoriales se limita por el de unidad estatal, también la Corte Constitucional ha señalado que:

> *"(...) el principio de Estado Unitario no puede desconocer, desnaturalizar o dejar sin contenido efectivo, la autonomía de las entidades territoriales, para la gestión de sus intereses. La extensión del margen de configuración del Legislador, en Jo que respecta a las entidades territoriales se determina, caso a caso, por la conjunción de tres criterios: (i) el nivel al que la Constitución le atribuyó la función, incluida la*

identificación de si es una función asignada al Legislador o a las corporaciones públicas territoriales; (ii) la naturaleza del interés que se encuentra en juego: local o nacional: y, (iii), en el caso de medidas que afecten el manejo de los recursos financieros, la naturaleza de los mismos: de fuente endógena o exógena. Así, por ejemplo, si se trata de una materia directamente atribuida a las corporaciones públicas territoriales, el margen de configuración normativa del Legislador será mínimo, en cuanto que no podrá usurpar la función propia de la Asamblea o del Concejo municipal. Igualmente, en tratándose de intereses nacionales, el margen legislativo es mucho más amplio que en lo que respecta a los intereses locales y, finalmente, la intervención en Jo que respecta el manejo de las fuentes de financiación exógenas, la competencia legislativa es amplia. Sin embargo, la mezcla de estos criterios es la que determina, igualmente, la intensidad con la que debe juzgarse la constitucionalidad de la intervención legislativa y, en últimas, la constitucionalidad de la medida...". (Sentencia T-031/02)

Así mismo el artículo 322 de la Carta, dispone que el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital será el determinado por la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. De igual manera, establece que a las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

Lo anterior se resalta para exponer que existe fundamento constitucional, que le atribuye a las autoridades locales, el deber de mantener el orden público, de garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos, así como el uso de las vías de su jurisdicción, con el ánimo de conseguir el bien común y disminuir las problemáticas derivadas de la cantidad de vehículos que en ella transitan, precisamente refiriéndose a las medidas de pico y placa para vehículos de servicio público la Honorable Corte Constitucional, señala que:

"(...) *Uno de los problemas que más afecta a las medianas y grandes ciudades es la congestión vehicular pues el crecimiento descontrolado del parque automotor no solo perjudica la actividad misma del transporte pues también irradia sus nocivas consecuencias sobre otras actividades cotidianas, terminando por trastocar las condiciones de vida de los habitantes.*

La congestión de vehículos particulares y de servicio público individual y colectivo tiene profundas implicaciones en la dinámica de las ciudades y en la vida de sus habitantes pues incrementa los tiempos de desplazamiento entre los domicilios y los sitios de estudio y trabajo; aumenta los costos en tiempo y dinero del transporte particular y público; disminuye la productividad de las empresas; eleva los índices de contaminación ambiental ante la permanente e intensa emisión de gases tóxicos; afecta la tranquilidad y salubridad de los ciudadanos; incrementa la inseguridad pues el caos generado constituye un espacio propicio para la de los pobladores urbanos. Ante unas implicaciones tan profundas es fácil advertir que la congestión vehicular

se convierte en un factor de perturbación del orden público que impone el ejercicio de las atribuciones de las autoridades con el fin de eliminar o, al menos disminuir, sus consecuencias y rescatar así la calidad de vida de los ciudadanos.
(...)

Con todo, la experiencia ha demostrado que no existe proporción alguna entre las obras civiles construidas y el incremento de los vehículos automotores pues éstos aumentan a un ritmo mayor que el de la construcción de aquellas. De ese modo, todo indica que la solución al problema de la congestión vehicular tampoco está en ensanchar permanentemente la infraestructura vial de las ciudades pues, aparte de que no siempre se cuenta con los recursos económicos necesarios para emprender permanentemente la construcción de obras de esa naturaleza, un proceder de esa índole fomentaría aún más la ampliación del parque automotor y con ello conduciría a un viraje en la concepción misma de las ciudades: De una ciudad concebida originariamente como centro de convivencia ciudadana se pasaría a una ciudad convertida, por fuerza de las circunstancias, en lugar de concentración de vehículos automotores y conductores en el que se sacrificaría una amplia gama de intereses colectivos, desde el espacio público hasta la tranquilidad de sus habitantes." (Sentencia T-031/02)

La Corte también ha resaltado que las autoridades y la sociedad le han dado tratamientos al problema del alto tráfico vehicular y que ha pasado por diversas etapas, sosteniendo que *"En el mejoramiento de la calidad de vida y en la misma protección a la vida, el manejo del espacio público en las zonas urbanas (donde hoy vive la mayor parte de la humanidad) es más que un tema urbanístico, ha llegado a ser tema del constitucionalismo con rasgos humanos. Ese manejo está influenciado por el tráfico en la ciudad, problema éste que constituye uno de los más delicados en la sociedad moderna porque el transporte urbano alteró el cuadro tradicional de las áreas locales y el desplazamiento de los peatones. El origen del problema del tránsito en las grandes ciudades se debe en parte a la superposición de miles de vehículos en calles cuyo trazo y capacidad pertenece a diseños de antes de la Era Cristiana. (Sentencia T-024/00)*

Sobre tales medidas la Corte ha manifestado que:

"En ese contexto, la Sala advierte que la restricción de la circulación de vehículos de transporte público no es un acto aislado de poder, sino que se trata de una medida complementaria de otras que se han adoptado para solucionar el alto flujo vehicular del Distrito Capital y que tiene respaldo en la Carta Política.

Adviértase que no se trata del primer mecanismo que se pone en funcionamiento para disminuir la congestión vehicular de la Capital de la República. Por el contrario, la restricción de la circulación de los vehículos de transporte público individual y colectivo ha estado precedida de otras medidas encaminadas al mismo propósito

como *la congelación del parque automotor de transporte público, la restricción de la circulación de los vehículos particulares, la construcción de una red de ciclo rutas, la modificación de sentidos viales, el fomento de una nueva cultura ciudadana, etc. Sólo ante la insuficiencia de tales medidas, la administración distrital optó por aquella que los actores estiman violatoria de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y a la libre circulación y también*
del derecho a la propiedad" (Sentencia T 031/02).

En resumen, la autonomía territorial en Colombia es un principio constitucional que permite a las entidades territoriales gestionar sus propios asuntos dentro de límites definidos por la Constitución y la ley, promoviendo la descentralización y la participación en la toma de decisiones, situación que se refleja en la determinación de restricciones impuestas a nivel general que buscan minimizar el impacto de la congestión y la realización de un mejor control del tráfico en las ciudades; si bien es cierto el legislador se encuentra en plena potestad de establecer límites a la determinación del uso de las vías, no es menos cierto que tales medidas solo se imponen cuando tales autoridades encuentran que las mismas son necesarias para garantizar el bien común, tal como se ha manifestado en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, a las que previamente se ha hecho referencia.

En consecuencia, el Gobierno nacional estima que es preciso devolver esta iniciativa al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial, para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad en los términos referidos por el artículo 167 superior y la Ley 5ª de 1992.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA