

Bogotá D.C; septiembre ____ de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
E.S.D.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ta de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley ***“Por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial”***, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

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

JAIME RODRIGUEZ CONTERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene como objeto ampliar los términos de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicios de transporte público de los que trata el inciso 2° del artículo 22 y de la Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*.

Además, busca otorgar el beneficio económico en los costos asociados al trámite de renovación de licencias del que trata el artículo 23 de la misma Ley para los conductores de vehículos de servicio público que presenten buen comportamiento en seguridad vial y no hayan sido reportados durante la vigencia de la licencia en el Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT).

ARTÍCULO 2°. El inciso 2° del artículo 22 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de cinco (5) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de dos (2) años para mayores de sesenta (60) años de edad.

ARTÍCULO 3°. BENEFICIO POR BUEN COMPORTAMIENTO EN SEGURIDAD VIAL. Adiciónese un párrafo al artículo 23 de la Ley 769 de 2002, así:

Parágrafo. A aquella persona con licencia de conducción para vehículo de servicio público que durante la vigencia de la misma no sea sancionada en un proceso contravencional o administrativo de tránsito se le otorgará el beneficio económico de descuento en los costos asociados al trámite de renovación de la licencia de conducción. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte reglamentará la materia

ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

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

JAIME RODRIGUEZ CONTERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta



MODESTO AGUILERA VIDES

Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima



ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial”

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

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Justificación del proyecto
4. Marco jurídico
 - 4.1 Constitucional
 - 4.2 Legal
 - 4.3. Reglamentarios
 - 4.4. Jurisprudencial
5. Competencia del Congreso
 - 5.1 Constitucional
 - 5.2 Legal
6. Impacto Fiscal
7. Conflicto de interés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El presente proyecto de Ley tiene como objeto ampliar los términos de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicios de transporte público de los que trata el inciso 2° del artículo 22 y de la Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*.

Esta iniciativa legislativa también busca fijar criterios que otorguen beneficios económicos para el trámite de renovación de licencias del que trata el artículo 23 de la misma Ley para los conductores de vehículos de servicio público que presenten buen comportamiento en seguridad vial.

2. ANTECEDENTES

Al revisar los proyectos de ley relacionados con licencias de conducción radicados en el Congreso de la República durante los últimos catorce (14) años, se evidencia que ninguna de estas iniciativas ha estado orientada a ampliar la vigencia de las licencias de conducción, como lo propone este proyecto. Tampoco se encontró antecedente alguno que haya buscado establecer beneficios económicos en el trámite de renovación como incentivo al buen comportamiento en seguridad vial.

En contraste, la mayoría de los proyectos presentados en este periodo se han enfocado en aspectos como la regulación de licencias para motocicletas, la suspensión o cancelación de licencias de conducción, o la implementación de un sistema de licencias por puntos, entre otras iniciativas como:

Proyecto de Ley No. 237 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se modifica la ley 769 de 2002, y se adicionan nuevas causales de suspensión y cancelación de la licencia de conducción”*.

Proyecto de Ley No. 204 de 2019 Senado *“Por medio de la cual se modifican los artículos 26 y 124 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*.

Proyecto de Ley No. 307 de 2018 Cámara *“Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*.

Proyecto de Ley No. 147 de 2016 Senado *“Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*.

Proyecto de Ley No. 186 de 2012 Cámara *“Por medio de la cual, se modifican algunos artículos de la ley 769 de 2002, modificada por la ley 1383 de 2010, se crea la licencia de conducción por puntos y se dictan otras disposiciones”*.

Proyecto de Ley No. 208 de 2011 Cámara *“Por la cual se establece en Colombia el sistema de puntos en la licencia de conducción, la figura del defensor del conductor, y se dictan otras disposiciones”*

Por otra parte, es pertinente señalar que esta iniciativa ya había sido presentada previamente en el Congreso de la República bajo la denominación de Proyecto de Ley No. 093 de 2023 Cámara – 344 de 2024 Senado, “*Por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial*”. Sin embargo, dicha propuesta fue archivada por vencimiento de términos, tras haber avanzado hasta el tercer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La licencia de conducción de conformidad con el artículo 2 de la Ley 769 de 2002- Código Nacional de Tránsito Terrestre es aquel “*Documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de vehículos con validez en todo el territorio nacional*”.

El artículo 18 de la misma Ley, dio las primeras luces de la diferenciación entre licencias para conductor de servicio público y particular; en virtud de lo anterior, el artículo 20 ordenó al Ministerio de Transporte definir mediante resolución las categorías de licencias de conducción. Fue así como, mediante la expedición de la Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte, en su artículo 3° fijó la clasificación de las mismas y en los dos artículos subsiguientes, categorizó dichas licencias para vehículos automotores de servicio particular o de servicio público.

En lo que atañe a este proyecto de Ley, las licencias de conducción para servicio público están categorizadas así:

CATEGORÍA	TIPO DE VEHÍCULO
C1	Para la conducción de automóviles, camperos, camionetas y microbuses.
C2	Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.
C3	Para la conducción de vehículos articulados.

En cuanto a la normatividad que rige la materia, los antecedentes normativos de manera sucinta son los siguientes:

NORMA	MODIFICACIONES INTRODUCIDAS
Ley 769 de 2002	Estableció en el artículo 22 del texto original, una vigencia de tres (3) años para las licencias de conducción para servicio de transporte público para menores de 65 años y de un (1) año para mayores de 65 años.
	Modifica la norma anterior a través del artículo 6, introduciendo los siguientes cambios:

Ley 1383 de 2010	i) Disminución de la edad de 65 a 60 años para la renovación de la licencia de conducción con vigencia de un (1) año. ii) Fija el requisito de paz y salvo por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas para su renovación.
A través del parágrafo 1° del artículo 75 del texto original de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Este artículo fue modificado por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 y posteriormente derogado por el Decreto Ley 2106 de 2019.	
Decreto 19 de 2012	En virtud de las facultades extraordinarias otorgadas como política antitrámites a través del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 (hoy derogado), el entonces Presidente de la República expidió el Decreto 19 de 2012 y en su artículo 197, fijó el término vigente a la fecha que corresponde a: tres (3) años para menores de 60 años y de un (1) año para mayores de 60.

Con base en lo anterior, se presenta la siguiente tabla que relaciona los términos de vigencia de las licencias de conducción de servicio público consagrados en el Código Nacional de Tránsito Terrestre versus la propuesta que se plantea en el artículo 2° de esta iniciativa legislativa, así:

EDAD	VIGENCIA ACTUAL	VIGENCIA PROPUESTA
Menores de 60 años	3 años	5 años
Mayores de 60 años	1 año	2 años

En Colombia, conforme al mandato constitucional que reconoce como fines esenciales del Estado la promoción de la prosperidad general y la efectividad de los derechos consagrados en la Carta Política, se ha consolidado la seguridad vial como una política pública prioritaria. En desarrollo de este deber, las autoridades de tránsito están llamadas a garantizar la plena observancia de dicho mandato, orientado a la protección de la vida de todas las personas en el territorio nacional.

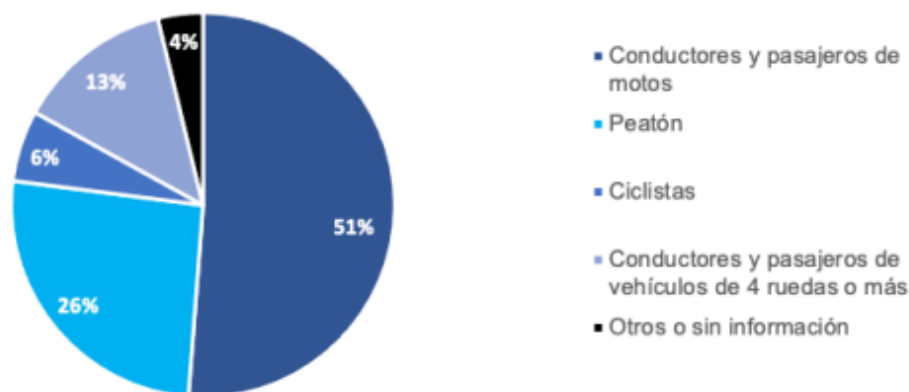
En este contexto, las licencias de conducción constituyen un instrumento esencial de control y de fortalecimiento de la seguridad vial, al servicio de la protección de la vida como bien jurídico prevalente en el Estado Social de Derecho. Este rol se acentúa en el caso de los conductores de vehículos de servicio público, quienes enfrentan mayores restricciones normativas, derivadas de razones como:

- i) La necesidad de garantizar condiciones de seguridad y calidad en la prestación del servicio de transporte.
- ii) público.
- ii) La mayor responsabilidad que asumen estos conductores al transportar pasajeros, cuya integridad depende directamente de su idoneidad.
- iii) La obligación de asegurar que los conductores cuenten con una capacitación adecuada y permanezcan actualizados frente a las normas de tránsito y las mejores prácticas de seguridad.
- iv) La importancia de someterlos a revisiones periódicas de sus habilidades de conducción y conocimientos técnicos.

Ahora bien, el Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031, elaborado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, advierte que los siniestros de tránsito constituyen un problema de salud pública global que cobra alrededor de 1,35 millones de vidas cada año, afectando el desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, el mismo documento, con base en información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, destaca que el transporte público de pasajeros es el modo de menor riesgo de fatalidad para sus usuarios.

Las gráficas derivadas de este documento muestran que la gran mayoría de víctimas fatales en siniestros viales corresponden a usuarios de vehículos de dos ruedas, especialmente motocicletas. En contraste, los fallecimientos asociados a conductores y pasajeros de vehículos de cuatro ruedas o más —entre ellos el transporte público colectivo— son tres veces menores, lo que confirma la menor incidencia de este sector en la accidentalidad vial.

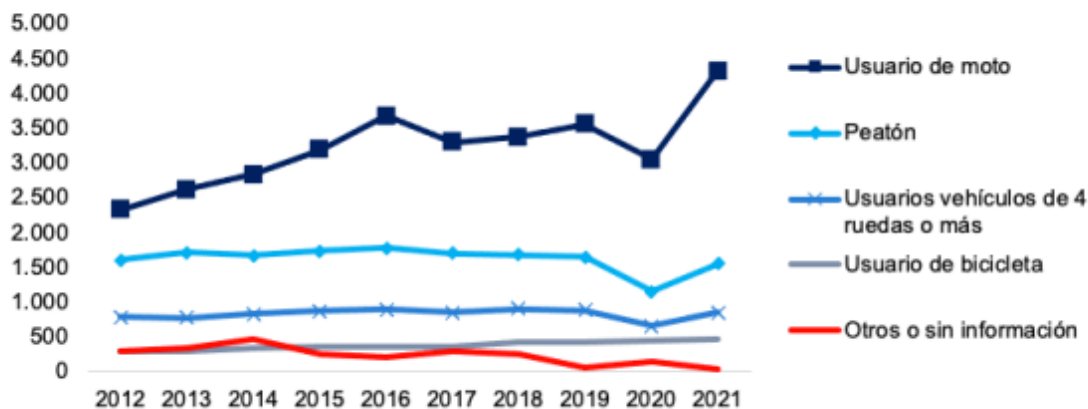
Ilustración 8. Condición de las víctimas fatales en siniestros viales (2012 – 2021)



Otros: Maquinaria agrícola, maquinaria industrial, tracción animal, semoviente.

Fuente: ANSV a partir de ONSV, 2022.

Ilustración 9. Fallecimientos en siniestros viales según actor vial (2012 – 2021)

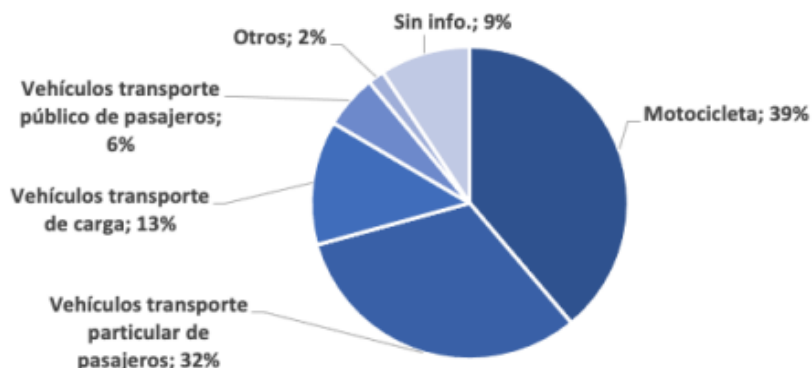


Fuente: ANSV a partir de ONSV, 2022.

No obstante, si se entiende la licencia de conducción como un instrumento de control y de fortalecimiento de la seguridad vial, resulta evidente, a la luz del artículo 22 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, una marcada desproporción normativa. Mientras que las licencias para vehículos de servicio particular, como las motocicletas, tienen una vigencia de diez (10) años para conductores menores de sesenta años, las de servicio público se limitan a tres (3) años en ese mismo rango etario.

Asimismo, las gráficas que acompañan este análisis muestran la distribución de fallecimientos de peatones, ciclistas y motociclistas según los actores viales involucrados en los siniestros. De ellas se desprende que la participación de los vehículos de transporte público de pasajeros en la siniestralidad es considerablemente menor frente a la de las motocicletas y los vehículos de servicio particular, cuyas licencias, paradójicamente, gozan de una vigencia mucho más amplia.

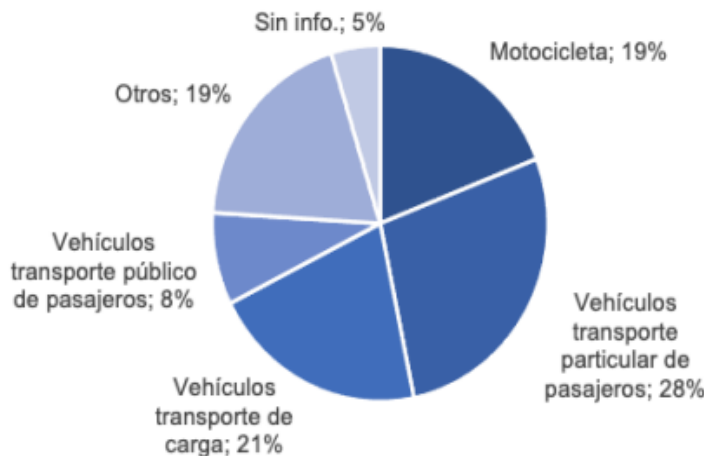
Ilustración 10. Distribución de fallecimientos de peatones de acuerdo con el vehículo que intervino en el siniestro (2021)



Otros: Bicicletas, maquinaria agrícola, maquinaria industrial.

Fuente: ANSV a partir de ONSV, 2021.

Ilustración 12. Distribución de fallecimientos de ciclistas de acuerdo con el actor vial que involucrado en el siniestro



Fuente: ANSV a partir de ONSV, 2022.

Ilustración 13. Distribución de fallecimientos de motociclistas de acuerdo con el vehículo u objeto con que colisionaron.



No aplica: Siniestros cuya clase fue caída de vehículo a precipicio, volcamiento, incendio, entre otros.

Otros: Incluye maquinaria agrícola, maquinaria industrial.

Fuente: ANSV a partir de ONSV, 2021.

Las gráficas y el análisis expuesto permiten concluir que los vehículos de transporte público de pasajeros representan una baja incidencia en la siniestralidad vial en comparación con otros actores. Bajo esa premisa, la restricción actual sobre la vigencia de las licencias de conducción para este tipo de conductores —que además conlleva revisiones médicas periódicas y capacitaciones más frecuentes que las exigidas al servicio particular— resulta desproporcionada, pues es más de tres veces inferior a la establecida para conductores particulares. En consecuencia, se propone ampliar dicha vigencia a cinco (5) años, con el fin de otorgar un trato más equitativo a quienes ejercen esta actividad y reducir la carga económica que implica la renovación constante de sus licencias.

Debe destacarse que en cada proceso de renovación o refrendación los conductores deben asumir, además, el costo de los exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz, establecidos en el artículo 3.4.1. de la Resolución 20223040045295 de 2022 del Ministerio de Transporte. Dichos valores, fijados por los Centros de Reconocimiento de Conductores (CRC), oscilan actualmente entre \$141.000 y \$161.000, lo que equivale a más del 10% de un salario mínimo legal mensual vigente. Esta situación implica una carga económica significativa para los conductores de servicio público, quienes deben asumirla con mayor frecuencia que los de servicio particular.

Adicionalmente, la iniciativa contempla un incentivo económico consistente en otorgar un descuento en los costos de renovación a aquellos conductores de servicio público que, durante la vigencia de su licencia, no registren infracciones en el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT). Esta medida, que deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional, constituye un mecanismo de estímulo al buen comportamiento vial y un reconocimiento al cumplimiento de las normas de tránsito.

En armonía con lo anterior, es preciso aclarar que la propuesta de ampliación de la vigencia aplica de manera diferenciada según la edad del conductor. Para los menores de 60 años, la vigencia pasaría de tres (3) a cinco (5) años, mientras que para los mayores de 60 años se ampliaría de uno (1) a dos (2) años. Esta diferenciación reconoce que los conductores de mayor edad pueden estar expuestos a condiciones de salud progresivas que implican mayores riesgos en la conducción, pero al mismo tiempo elimina la desproporción existente en la regulación actual, otorgando un plazo más razonable y justo frente a la renovación periódica de sus licencias.

En este mismo sentido, los resultados más recientes de la Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP), publicada por el DANE, confirman que el transporte público colectivo continúa siendo el principal medio de movilidad en las principales áreas metropolitanas del país. A diario moviliza a millones de ciudadanos y, de manera especial, a quienes pertenecen a hogares de ingresos bajos y medios. Para esta población, el transporte público no es solo una opción, sino la condición que les permite acceder al trabajo, a la educación, a los servicios de salud y, en general, a la vida urbana en condiciones de dignidad.

De allí se desprende que cualquier carga excesiva sobre los conductores de este sector, como la exigencia de renovar su licencia de conducción tres veces más que un conductor particular, no se queda en el ámbito individual, sino que impacta al servicio mismo. Los costos reiterados de renovación y de exámenes médicos afectan a los trabajadores directamente, pero también inciden en la sostenibilidad del sistema, ya que pueden terminar trasladándose en sobre costos para los usuarios o desincentivando la permanencia de los conductores en la actividad. En últimas, una regulación desproporcionada no sólo castiga al trabajador, sino que debilita un servicio que es columna vertebral de la movilidad urbana en Colombia.

Por ello, la información estadística más reciente del DANE ofrece un soporte sólido para replantear la vigencia actual de las licencias de conducción de servicio público. Si el transporte público es, como lo ha reconocido la jurisprudencia y la política pública, un servicio público esencial, corresponde al legislador adoptar medidas que fortalezcan su operación, otorguen condiciones justas a quienes lo

prestan y eviten cargas que resultan desproporcionadas. Con esta iniciativa legislativa, se reconoce el papel estratégico de los conductores en la garantía del derecho a la movilidad y se asegura que las normas acompañen la realidad social y económica del país.

Por otro lado, de acuerdo con el tablero *Cifras año en curso* del Observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), entre enero y julio de 2025 se han reportado 4.760 víctimas fatales por siniestros viales. Esta cifra supera en 209 muertes los casos registrados en el mismo periodo de 2024 (4.551), lo que equivale a un aumento del 4,59 % (ANSV, 2025).

Al revisar la información por tipo de usuario, se mantiene la tendencia de años anteriores: los motociclistas encabezan las estadísticas con 2.943 fallecidos en 2025, seguidos por los peatones con 1.062 casos y por los usuarios de vehículo particular con 311. En contraste, los usuarios del transporte público de pasajeros apenas registran 68 víctimas en lo corrido del año, es decir, menos del 2 % del total. Estas cifras demuestran que, aunque el transporte público colectivo moviliza diariamente a millones de ciudadanos, su participación en los decesos viales es mínima frente a otros actores como los motociclistas, que concentran más de la mitad de las muertes.

Con estos datos actualizados, resulta evidente que mantener una vigencia de licencia tres veces más corta para los conductores de servicio público no responde a un criterio de proporcionalidad. No es razonable imponerles cargas económicas tan altas, por concepto de renovaciones y exámenes médicos, cuando la evidencia muestra que representan un porcentaje muy bajo de la siniestralidad. Por el contrario, el sector aporta seguridad y cumple una función social esencial en la movilidad urbana. La ampliación de la vigencia de las licencias y los incentivos por buen comportamiento vial encuentran aquí un respaldo claro en la realidad estadística: una regulación más justa que acompaña la evidencia y protege a quienes sostienen un servicio indispensable para la ciudadanía.

La necesidad de esta iniciativa encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional, que ha abordado el alcance de las licencias de conducción, el principio de igualdad en su regulación y la función esencial del transporte público. En la Sentencia C-468 de 2011, la Corte Constitucional sostuvo que *“las licencias de conducción son documentos públicos de carácter personal e intransferible que autorizan a una persona para conducir válidamente un vehículo automotor de acuerdo con las categorías que para cada modalidad se establezcan. Para su obtención, el legislador ha previsto una serie de requisitos, que para la conducción de vehículos de servicio público se hacen más exigentes...”*.

Este pronunciamiento reconoce la potestad del legislador para imponer condiciones adicionales a quienes prestan el servicio público de transporte, dada la mayor responsabilidad que asumen frente a la seguridad de los pasajeros y de la comunidad. Sin embargo, estas diferencias normativas deben guardar coherencia con los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Sobre el principio de igualdad y la validez de tratos distintos, la Sentencia C-093 de 2001 fijó el estándar: *“la Corte ha precisado que el principio de igualdad no impide que la ley establezca tratos diferentes sino que exige que éstos tengan un fundamento objetivo y razonable”*; de allí deriva el test integrado de igualdad (finalidad, adecuación, necesidad y proporcionalidad) para valorar diferencias

regulatorias. Este es el marco correcto para examinar la disparidad actual de vigencias entre licencias de servicio público y particular.

Así mismo, en Sentencia C-106 de 2004, la Corte Constitucional señaló que *“el artículo 13 de la Constitución consagra la igualdad como derecho fundamental (...) un mandato que impone al Estado el deber de tratar a los individuos en forma tal que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos”*. Igualmente precisó que el principio de igualdad permite tratamientos diferenciados, pero advirtió que *“cuando un criterio es utilizado para dar tratamientos distintos pero no obedece a razones constitucionalmente válidas, la medida deja de ser un supuesto del derecho a la igualdad y pasa a convertirse en todo lo contrario: un acto discriminatorio”*

A partir de este estándar, la frecuencia con la que actualmente deben renovar sus licencias los conductores de servicio público -tres veces mayor que la exigida a los conductores particulares- evidencia un trato desigual que no se justifica a la luz de los datos de siniestralidad vial, pues está demostrado que los vehículos de transporte público colectivo registran una participación significativamente menor en las fatalidades frente a otros actores como los motociclistas. Por tanto, mantener una restricción de vigencia tan severa carece de proporcionalidad y termina imponiendo cargas económicas excesivas a quienes, además, prestan un servicio esencial para la comunidad.

Finalmente, la Sentencia C-439 de 2011 recuerda lo señalado en Sentencia T-595 de 2002 que enfatizó que *“el servicio de transporte público es indispensable para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse...”*

A partir de este mandato, resulta claro que la regulación sobre licencias de conducción debe contribuir a fortalecer el transporte público, asegurando que los conductores cuenten con los controles adecuados en materia de seguridad, pero evitando que dichas exigencias se traduzcan en barreras desproporcionadas que desincentiven su labor. La propuesta de ampliar la vigencia y crear incentivos por buen comportamiento vial se alinea con esta jurisprudencia, en tanto armoniza la obligación estatal de garantizar la seguridad vial con la necesidad de promover un acceso justo, eficiente y sostenible al servicio de transporte público en Colombia.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

“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". (Negrita por fuera de texto)

Así mismo, el inciso segundo del artículo 13 constitucional reza:

"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados". (Negrilla por fuera de texto)

La elección del oficio de conductor de servicio de transporte público se enmarca en el derecho al libre desarrollo de la personalidad:

ARTÍCULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Por su parte, los artículos 24 y 26 superior indican:

"ARTICULO 24. 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". (Negrilla por fuera de texto)

"ARTICULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social". (Negrilla por fuera de texto)

"ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes". (Negrilla por fuera de texto)

"ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá

indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”. (Negritas por fuera de texto)

4.2 Legal

En cuanto al desarrollo legal que atañe esta materia, se encuentra:

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”.*

El artículo 2° de esta Ley, fija los principios fundamentales y rectores del Transporte en Colombia, dentro de los cuales se encuentra la intervención del Estado para fijar la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte. Así mismo, establece como principios la libre circulación de toda persona por el territorio nacional que en todo caso y en concordancia con el artículo 24 superior, sólo será limitada por la Ley y por otra parte, la seguridad que debe ser prioridad del Sistema y del Sector Transporte.

Por su parte, el artículo 3° establece los principios del transporte público garantizando a través de ellos: el acceso, su carácter público bajo la regulación del Estado y la colaboración entre entidades o los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte para velar por su operación fundada *“...en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación”.*

4.3. Reglamentarios

Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte *“Por la cual se reglamentan las categorías de la Licencia de Conducción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 769 de 2002”.*

Resolución 5228 de 2016 del Ministerio de Transporte *“Por la cual se establecen las condiciones, características de seguridad y rangos de precios al usuario para servicios prestados por Centros de Reconocimiento de Conductores y se modifica la Resolución 217 de 2014”*

Resolución 20223040045295 de 2022 del Ministerio de Transporte *“Por medio del cual se expide la Resolución Única Compilatoria en materia de Tránsito del Ministerio de Transporte”*

Resolución 20223040055235 de 2022 de Ministerio de Transporte *“Por la cual se actualizan las tarifas de los servicios del Registro Unico Nacional de Tránsito - RUNT”*

4.4 Jurisprudencial

Sentencias C-468 de 2011, C-093 de 2001, mC-106 de 2004, C-439 de 2011 y T-595 de 2002 de la Honorable Corte Constitucional.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

5.1 Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de Leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

“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

LEY 5 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 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 Sexta.

*Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, **conocerá de:** comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y **prestación de los servicios públicos;** medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y **transporte;** turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. (Negrilla por fuera de texto)*

(...)

6. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7 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*”.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2° del artículo 7 de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, si podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes del trámite de renovación de las licencias de conducción. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° 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 7° 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 omite concepcionar 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 7 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 art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad 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 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 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 5 de 1992, modificado por el artículo 1 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 sólo 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 concurra 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 **NO** genera 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, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

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 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

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

JAIME RODRIGUEZ CONTERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara

ANGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ
Representante a la Cámara



Departamento del Atlántico

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara
Departamento del Tolima



Departamento de Bolívar

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República