

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
173 de 2015 Cámara “Por la cual se establecen condiciones y criterios para
el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros en el territorio
nacional y se dictan otras disposiciones”**

Bogotá, D. C, de Marzo del 2016

Doctor

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 173 de 2015 Cámara

Respetado doctor Giraldo:

Cumpliendo la honrosa designación que nos hiciera la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, atentamente nos permitimos remitir el informe de ponencia y texto propuesto, para primer debate del Proyecto de ley número 173 de 2015 Cámara “Por la cual se establecen condiciones y criterios para el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”

Quedamos atentos,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Representante a la Cámara

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON

Representante a la Cámara

MARTHA PATRICIA VILLALBA HOLWAKER

Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 173 de 2015 Cámara “Por la cual se establecen condiciones y criterios para el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”

1. OBJETO DEL PROYECTO:

El Proyecto de Ley número 173 del 2015 Cámara, tiene como objeto unificar las condiciones y criterios que deben tener en cuenta los Alcaldes municipales y distritales al momento de tomar medidas que restrinjan el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros en municipios o distritos del territorio nacional, para garantizar una movilidad sostenible, la seguridad ciudadana y la prevalencia del interés general.

Las medidas restrictivas para las motos que se han implementado en diferentes municipios de Colombia se han hecho con objetivos generales. Ninguna de ellas ha hecho alusión a características socioeconómicas específicas de su municipio. Los alcaldes o los secretarios de tránsito respectivos no han elaborado análisis socioeconómicos sobre el impacto de la medida restrictiva que han impuesto. Todas ellas hacen referencia a temas de movilidad en sentido general. Por ejemplo, las medidas restrictivas de motos justificadas en temas de seguridad, presentan cifras globales asociadas a temas de seguridad en el municipio respectivo. En términos generales, cualquier municipio de Colombia podría tomar la misma medida administrativa y cambiar las cifras de seguridad y aplicar la medida tal cual. La gran mayoría de las más de 150 medidas restrictivas para la circulación de motocicletas en el país, aprobadas en los diferentes municipios por sus respectivos alcaldes, no tienen cifras, son generales y no específicas para el municipio, no hacen alusión a alguna especificidad del municipio, no se basan en análisis profundos sobre la situación del municipio, no tienen ni siquiera argumentación que las sustente o estudios que las justifiquen y muchas de ellas son de carácter indefinido.

Consideraciones sobre el Proyecto de Ley:

- **La movilidad en motocicleta y motocarro tiene un contexto social de primera importancia**, más aún cuando los organismos internacionales como la red de organización de las Naciones Unidas y las misma Banca Multilateral han reconocido que uno de los primeros aspectos que hay que tener en cuenta en la lucha contra la pobreza es darle movilidad a las personas más pobres, de tal manera que tengan acceso a todo el sistema de servicios públicos y al mismo ejercicio de su ciudadanía.¹
- Aproximadamente la cuarta parte de los usuarios de motos en el país, **adquieren su motocicleta para aumentar ingresos, es decir, como una alternativa para generar ingresos adicionales a sus familias.**¹

- **La inmensa mayoría de los motociclistas en Colombia son personas con ingresos inferiores a dos salarios mínimos** mensuales legales vigentes (smmlv), que son los de la base de la pirámide.¹
- **La motocicleta es un instrumento de empleo para la población colombiana.**¹
- A pesar del contexto social de los usuarios de las motocicletas descrito anteriormente, en donde se resalta el uso de la motocicleta como medio de sustento o como medio de transporte principal para acceder al trabajo, en muchos municipios de Colombia se vienen implementando diversas medidas restrictivas a la circulación de las motocicletas, sin ningún sustento técnico y sin un marco temporal determinado. Se conocen 156 restricciones para los motociclistas en 81 municipios, que corresponden al 60% de la población total colombiana. En algunos casos da la impresión que estas medidas, aunque fueron justificadas por la existencia de situaciones particulares, son para periodos de tiempo indefinidos, sin siquiera verificar que la situación que dio origen a la restricción haya sido o no superada. Todas estas medidas restrictivas tienen un alto impacto social en la población, especialmente en los estratos 1, 2 y 3 que son los que más usan la moto como medio de sustento o como medio de transporte principal para acceder a su trabajo.¹
- **Se hace imperativa la necesidad de regular la implementación de medidas restrictivas para la circulación de motocicletas en el país.** Es indispensable que estas medidas tengan los debidos soportes técnicos (los cuales deben ser de público conocimiento) y que tengan un marco temporal adecuado de implementación y evaluación.¹

Otros aspectos relevantes a tener en cuenta con respecto a las motocicletas son:

- Más de 12 millones de personas al día se mueven en una moto en Colombia.²
- **Los compradores que adquirieron su motocicleta en 2012 como una fuente de ingresos representan el 21,6% de los nuevos usuarios.** Los usuarios que ganan hasta 2 salarios mínimos siguen liderando el segmento con 73,2% en 2012, mientras que los que ganan menos de un salario mínimo fueron el 9,6% ese mismo año.²
- El porcentaje de nuevos usuarios de motocicletas que se ocupan como empleados asalariados fue del 61% en 2012.²

¹ 8 Estudio Socio Demográfico de Usuarios de la Moto- Comité de ensambladoras Japonesas

² Información RUNT

- **La motocicleta, no solo está contribuyendo a la movilidad y generación de nuevos ingresos a los hogares sino que está siendo determinante de la calidad de vida y las posibilidades de acceso de las familias más pobres a su desarrollo.** La importancia social de la motocicleta se refleja en los intereses de miles de motociclistas del país, personas del común que, por sus bajos ingresos, adquieren una motocicleta para su transporte cotidiano.¹
 - **Los empleos que la motocicleta genera como vehículo de trabajo ascienden a la muy considerable suma de 600,000.**¹
 - **Las motocicletas representan una importante economía en tiempo.** En promedio, una motocicleta se desplaza 2 veces más rápido que un automóvil en condiciones urbanas³. Más aún con el transporte público, donde se deben considerar los tiempos muertos de ida y regreso, tales como: 1) Caminar de la casa al paradero del bus; 2) Esperar el paso del mismo; 3) Paradas del bus en la ruta; 4) Desplazamiento del paradero del bus al trabajo. Por lo tanto, desplazarse en motocicleta ahorra al usuario más de 1.5 horas de tiempo de desplazamiento al día, tiempo que puede dedicar a su familia, trabajo, estudio o recreación. El valor agregado para una economía que presenta este fenómeno es significativo. Multiplicando el número de usuarios urbanos de motocicletas (que las ensambladoras calculan en 700,000) –y asumiendo que la mitad de estos vehículos transportan a 2 personas promedio, o sea pasajero más parrillero—podríamos decir que las motos ahorran a Colombia aproximadamente 1.6 millones de horas al día de tiempo de desplazamiento escasamente productivo, o más de 47 millones de horas al mes.²
 - Al revisar todos los programas Cómo Vamos de toda la red de ciudades Cómo Vamos (11 ciudades), se puede ver que **la motocicleta y su rápida expansión no es un problema para la percepción ciudadana.** En la inmensa mayoría de los casos se menciona la motocicleta y se muestra su crecimiento como medio de transporte. **Cuando se mide el nivel de satisfacción por el uso de la motocicleta en general ese nivel es alto**, incluso es alto cuando en algunas ciudades se mide la satisfacción por el mototaxi.
 - Las encuestas de calidad de vida revisadas en varias de las ciudades **muestran a la motocicleta como el vehículo al cual están accediendo (comprando) los estratos más bajos de la población.** Esto da un contexto muy importante a la lucha contra la pobreza en el país, ya que un primer paso en esa lucha es terminar con la exclusión a través de la movilidad de las personas, y la motocicleta está permitiendo esa movilidad, es el vehículo por excelencia que está acabando con la exclusión social.
 - El perfil del usuario de motos ha ido evolucionando. **Más estudiantes, más mujeres y personas con mejores ingresos, forman parte importante de los**
-

nuevos compradores de motos en el país. Las mujeres se siguen montando en la moto en 2012 porque pasaron a representar el 25,6% de las nuevas compradoras, lo cual representa un incremento del 58.8%, comparado con el 16% de 2011.³

- 3 motos ocupan el espacio de desplazamiento de un automóvil, en condiciones de ciudad. Sí de cada 5 automóviles que se desplazan en vías congestionadas, 1 se reemplaza por una motocicleta, la velocidad de desplazamiento promedio aumentaría en un 35%. Todo esto apunta a la muy eficiente utilización que las motocicletas hacen de la malla vial; fenómeno que se hace aún más marcado considerando que la mayoría de los automóviles particulares o Taxis se desplazan con tan sólo uno o dos pasajeros – los mismos que ocupan una moto.³
- La motocicleta promedio utiliza 4 veces menos combustible que un automóvil económico. Dada la incierta situación de autosuficiencia petrolera del país hacia el futuro, promover el transporte en motocicleta contribuiría a disminuir el consumo de combustible y a mejorar la balanza de pagos de manera importante, sin deteriorar la movilidad de los colombianos.³
- Adicionalmente, las motocicletas modernas con motores de 4 tiempos contaminan mucho menos que un automóvil. La motocicleta promedio produce 1/3 del CO2 que produce un automóvil pequeño. Este fenómeno es especialmente claro en Colombia, donde la mayoría de las motocicletas tienen cilindradas inferiores a los 125cc, haciendo que en promedio, los motores de las motos posean 75% menos cilindrada que la de un carro pequeño.³
- **La motocicleta permite una movilización rápida y efectiva en áreas de escasa infraestructura vial como lo son las zonas veredales o municipios pequeños. Durante los últimos 20 años, este vehículo ha reemplazado al caballo y al burro en la movilización de niños a las escuelas, de campesinos a sus casas y hasta de cargas pequeñas a las ferias de mercado.**³
- En cuanto a espacio de aparcadero público, 4 motocicletas ocupan el espacio de 1 automóvil.³
- La motocicleta –por su bajo peso y el hecho de poseer tan sólo 2 ruedas—se convierte en un vehículo que **causa poco deterioro a la malla vial del país.**⁴
- Entre 1998 y el año 2014 la tasa de mortalidad de motociclistas (muertes por cada 100.000 vehículos) se ha disminuido notablemente, al pasar de 186 a 47,2 muertos por cada 100.000 vehículos (reducción del 74.6%) y la tasa de lesionados ha pasado de 1.590 a 365 heridos por cada 100.000 vehículos (reducción del 77%). Estos resultados permiten afirmar que, aunque el número

⁴ Cálculo de la revista PubliMotos, corroborado por el estudio de la JAMA del Japón (2001).

absoluto de motociclistas afectados (muertos y heridos) como consecuencia de accidentes de tránsito se ha incrementado, cuando se analiza la mortalidad en accidentes de tránsito en términos relativos al parque vehicular se presenta una disminución significativa en el nivel de mortalidad de personas en motocicletas.³

- Adicionalmente, se puede establecer que (tal como lo menciona la literatura internacional y como fue probado en investigaciones hechas en Medellín), en menos de la tercera parte de los accidentes que involucran motos los motociclistas son responsables de esos accidentes.
- Como dice el Abogado y Tratadista experto en Transporte y Tránsito, Oscar David Gómez Pineda en su obra El Régimen Jurídico de Transporte Terrestre en Colombia: *“Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción, derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos. (...) Se trata de un derecho constitucional que al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud”*⁵
- La libertad de locomoción ha sido considerado desde siempre por la jurisprudencia nacional como un derecho fundamental inherente a la libertad misma del ser humano, pero más aún, es un presupuesto elemental para el libre ejercicio de otros derechos fundamentales de mayor entidad incluso como la vida u otros como educación, trabajo y demás, así por ejemplo Sentencias T-518/92⁶ y C-741/99⁷

Con estas razones adicionales, se reitera que es imperativa la necesidad de regular la implementación de medidas restrictivas para la circulación de motocicletas en el país, aportándoles un marco que defina, no sólo los debidos soportes técnicos (los cuales deben ser de público conocimiento), sino también los períodos adecuados de implementación y evaluación.

Consideraciones de orden normativo:

Si bien el principio constitucional de autonomía busca la autodeterminación de las entidades territoriales en la gestión de sus propios intereses, es la misma Carta Política la que la delimita a partir de la concepción unitaria del Estado y de la reserva legal, la regulación general de ciertas materias como lo que tiene que ver con la libertad de circulación o locomoción y el disfrute mismo del espacio público, toda

⁵ Op. Cit. Pag.19

⁶ Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁷ Corte Constitucional, M.P. Fabio Morón Díaz.

vez que se consideran vitales para los intereses de la comunidad nacional y no sólo regional o local⁸.

Es concordante con la Constitución Política que las autoridades de las entidades territoriales no puedan dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al Código de Tránsito, pues dichas normas al tener rango legal, solamente puede ser adicionadas o modificadas por una norma de igual naturaleza⁹.

No puede ser vista a la ligera la prohibición contenida en el parágrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002, toda vez que esta norma tiene su sustento en la competencia exclusiva del Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas interpretar, reformar o derogar las mismas, lo cual tiene relación directa con el ya mencionado concepto de "Estado unitario".¹⁰ Esa competencia preferente del legislador es distinta a la competencia reglamentaria¹¹ que está jerárquicamente radicada en el Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, incluso aún más marcada en tratándose de normas de orden público toda vez que las mismas son excepcionales y deben estar claramente justificadas y sustentadas en la necesidad, además limitadas en el tiempo, por lo menos así se desprende de la lectura detenida del contenido del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994:

ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

a) En relación con el Concejo:

1. (...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

⁸ Prueba de ello son el contenido de los Artículos 24, 82, 88 y 101. De la Carta Magna

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-568 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis. Señala: "El legislador, en ejercicio de su competencia reguladora, materializa la unidad político-jurídica a través del establecimiento de normas en las cuales se plasman las grandes orientaciones, directrices y políticas generales, aplicables en todo el territorio nacional, que han de regir los servicios públicos."

¹⁰ Dicha competencia se fundamenta en el carácter de república unitaria que tiene el Estado Colombiano, y en las atribuciones del Congreso para "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos", con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias que les corresponden de manera privativa a los distintos niveles territoriales (arts. 1º, 150-23 y 288 inciso 2º de la C.P.). (ibídem)

¹¹ El desarrollo de las competencias atribuidas por la Carta a las autoridades territoriales en los artículos 300, numeral 1º, 305, numeral 1º, 313, numeral 1º, y 315, numeral 1º, se deben atender los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de conformidad con el Artículo 288 de la C.P.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) *Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*

b)(...)

PARÁGRAFO 1º...

PARÁGRAFO 2º. *Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990¹², los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo;*

(...) (las subrayas son nuestras)

En el mismo párrafo 3º del artículo 6º de la Ley 769 de 2002 se concede a los Alcaldes la facultad de expedir las normas y adoptar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de las personas, animales y vehículos por las vías públicas, de conformidad con lo establecido en la ley, sin que dichas medidas se puedan convertir en una excepción permanente al derecho de libre circulación que el Código de Tránsito garantiza a todo habitante del territorio nacional y la misma Constitución concede igualmente a toda la población como una garantía máxima del individuo inherente a su libertad personal¹³.

Las vías públicas y privadas abiertas al público, sobre las cuales se refiere el Código Nacional de Tránsito¹⁴ (CNT), son bienes de uso público¹⁵ está ligada a la destinación de los mismos, es decir a que tengan como objetivo el uso general de la colectividad, en este sentido el uso y goce de dichas vías corresponde a todas las personas y por ello tienen derecho a acceder a él en las condiciones lícitas que elijan libremente, lo que no se contrapone con la adopción de medidas que garanticen un mejor disfrute pero si esas medidas excluyen a un considerable grupo de personas, así por ejemplo a parrilleros o ciudadanos que suelen viajar en el asiento trasero de una motocicleta, en forma permanente, dicha exclusión de una parte es una modificación a la Ley de regulación de tránsito, y de otra, es discriminatoria, ilegal e inconstitucional, especialmente si termina imponiéndose sin mediar el más mínimo análisis, estudio y sustentación que soporte la extrema necesidad y utilidad pública dentro de un territorio o fracción del mismo, porque esas medidas deben ser, por el contrario, excepcionales y que busquen que dichos bienes sean compartidos de forma adecuada y racional.

Es necesario tener en cuenta el principio de la jerarquía normativa conocido también como de ordenación jerárquica o escalonada de las normas¹⁶, según el cual las normas de orden inferior no pueden contradecir ni vulnerar las de orden superior

¹² Artículo 6º, literal B, Ley 52 de 1990 por la cual se establece la estructura marco del Ministerio de Gobierno.

¹³ Así mismo intervención del Ministerio de Transporte en sentencia de la nota al pie No 6.

¹⁴ Código Nacional de Tránsito o Ley 769 de 2002, Artículo 1º.

¹⁵ Código Civil, Artículos 674 y 678.

¹⁶ Fuente: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/jerarquia-normativa/jerarquia-normativa.htm>

puesto que estas últimas tienen un mayor valor y por lo mismo son de aplicación preferente a las primeras, como es el caso de las normas locales y regionales que reglamentan concurrentemente la actividad de circulación y tránsito, debe existir una armonía entre unas y otras y en caso que se presente una contradicción ha de preferirse entonces la aplicación de las normas superiores, así se encuentra plasmado en nuestra Constitución Política, Artículos 4^o¹⁷ y 6^o¹⁸.

Así las cosas, corresponde al legislador la regulación de la circulación de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas o privadas abiertas al público, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito, y la necesaria coordinación entre las autoridades nacionales y locales sobre la materia, todo ello sin perjuicio de la facultad reglamentaria¹⁹ del Presidente, gobernadores y alcaldes.

Dicho de otra manera, en materias reguladas por vía de Ley como lo es la circulación por las vías públicas, la autonomía que la misma Carta Fundamental atribuya a las entidades territoriales es relativa porque se debe entender enmarcada en el concepto de República Unitaria consagrado en el Artículo 1^o de la misma norma superior.²⁰

Sin duda, la facultad conferida a los alcaldes en el inciso 2^o del párrafo 3^o que venimos refiriendo, es para que dentro de su jurisdicción expidan normas y tomen las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, se refiere al poder que tienen dichas autoridades para controlar el orden público mediante medidas transitorias, y las mismas no pueden desbordar su campo legítimo de acción o desconocer la prevalencia de las políticas adoptadas por el legislador y por el Ministerio de Transporte, que es la autoridad suprema del tránsito²¹, y vale la pena recordar que el mencionado ministerio es la autoridad que homologa los vehículos²², y en el caso de las motocicletas en su gran mayoría las homologa o autoriza con capacidad

¹⁷ La Constitución es norma de normas y su aplicación es preferente.

¹⁸ Principio de legalidad, todos los colombianos están obligados a respetar y acatar la Constitución y la Ley y los servidores públicos además solo pueden hacer lo expresamente ordenado en ambas.

¹⁹ Insistimos que reglamentaria no es sinónimo de modificatoria.

²⁰ Sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz. En la misma oportunidad agregó la Corte: "La autonomía de que gozan las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C.P. y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Unitaria, es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos sino por el contrario de carácter relativo. De todo lo anterior, se concluye que si bien en principio, la Constitución de 1991, estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, cuyas competencias se hallan limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal". Y sentencia C-1258/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. de los Magistrados Jaime Araujo Rentería; Alfredo Beltrán Sierra; y Álvaro Tafur Galvis.

²¹ Ley 769 de 2002, Artículo 1^o.

²² El Código Nacional de Tránsito en su Artículo 37 establece que el registro de vehículos debe corresponder con la homologación que haga el Ministerio de Transporte.

máxima de 2 ocupantes (conductor y pasajero) además los Organismos de Tránsito cuando expiden las licencias de tránsito autorizando la misma capacidad, lo hacen subordinados por la autoridad que les concede la facultad de expedir este tipo de documentos, es decir, el Ministerio de Transporte, bajo cuyas directrices deben proceder en forma armónica con sus lineamientos.

*Al respecto la Corte señala que como se desprende de las consideraciones efectuadas en los apartes preliminares de esta sentencia en relación con el alcance de la **autonomía territorial** y el ejercicio de competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales, la circunstancia de que el Legislador prohíba la adición o modificación de las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito en nada desconoce las competencias reconocidas por la Constitución a dichas autoridades administrativas.*

Como allí se señaló se trata de niveles de competencia concurrentes que no se interfieren, sino que se complementan y armonizan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La naturaleza de los actos que se profieren en uno y otro caso son diferentes. Mientras que en un caso se trata de una ley expedida por el Congreso de la República en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 150 superior, en el caso de los actos de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes se trata de disposiciones de naturaleza administrativa que como tales están sometidas a la Constitución, la ley, y según el tipo de acto de que se trate, -Ordenanza, Acuerdo, Decreto departamental o municipal-, a las disposiciones superiores respectivas de acuerdo con la jerarquía normativa.

Así las cosas, ha de concluirse que no se está desconociendo la posibilidad de que las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, los Gobernadores y los Alcaldes en el ámbito de sus respectivas competencias expidan disposiciones de carácter permanente de acuerdo con las atribuciones que la Constitución les asigna en los artículos 300 numeral 2, 305 numeral 1, 313 numeral 1 y 315 numeral 1°. La esencia del asunto es que estén sujetos a unas reglas claras tratándose de la expedición de normas de orden público, que existan unos mínimos de exigencia para que cada vez que una de estas autoridades, dentro de su autonomía, por lo menos, se vea en la necesidad de verificar si la restricción es realmente necesaria y útil, es decir, que cumple con las atribuciones de una medida que de algún modo restringe libertades individuales de un buen número de habitantes en una importante porción del territorio nacional, independientemente de que dicho territorio esté gobernado por una autoridad local, pero que en todo caso pertenece a la misma nación.

Consideraciones Jurisprudenciales:

Es útil considerar algunos pronunciamientos de la H. Corte Constitucional, especialmente en materia de regulación y control de tránsito, en el entendido de que se trata de una función nacional que ha sido trasladada a los Municipios. Dicha

función de los Municipios, debe ser ejercida con apego a los principios generales y al interés general, todos ellos visibles en la Constitución Política y en las Leyes que reglamentan la materia. Veamos entonces la transcripción parcial de sentencias que se han producido en sendos casos de ciudades como Medellín, Pereira y Sabaneta donde se ha decretado la nulidad de decretos locales restrictivos para la movilidad de los motociclistas, pues no se han consultado los principios, y sobre todo, porque dichas restricciones han tenido un ánimo de permanencia, constituyéndose en una modificación no autorizada de la Ley nacional:

*Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, como ya se señaló igualmente en los apartes preliminares de esta sentencia, el ejercicio de las competencias atribuidas a las entidades territoriales deben hacerse en el marco fijado por la Constitución y la ley y en este sentido en nada se pueden entender conculcada la competencia de los concejos municipales para determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, pues esta no está llamada a ejercerse por fuera de toda consideración de los lineamientos generales fijados por el legislador, que en este caso en ejercicio del poder de policía y de la competencia de unificación que le atribuye la Constitución (art 150-25 C.P.) determinó quien podía tomar las medidas de control a que se refiere el artículo 119 de la Ley 769 de 2002.
(...)²³*

*La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción, derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos. Es un derecho constitucional que como el derecho a la vida, tiene una especial importancia significativa, en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en virtud de la naturaleza de la libertad de locomoción, la sola circunstancia del cierre de una vía implica afectar o limitar el derecho a circular libremente, salvo que exista una justificación legal y constitucionalmente razonable para ello.
(...)*

En resumen, (i) la libertad de locomoción tiene una importancia central, por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; (ii) es una libertad que se afecta no sólo cuando irrazonablemente por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, sino también cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; (iii) el transporte en las ciudades es fundamental para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-568 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

posibilidad de movilizarse, en especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte...

El fenómeno de la ciudad —su tamaño y distribución— hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. De la capacidad efectiva de superar distancias puede depender la estabilidad del trabajo, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, el ejercicio de la iniciativa privada y, en general, el libre desarrollo de la personalidad.²⁴

No sobra recordar lo que en sentencia del pasado 25 de septiembre de 2014 consideró el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Medellín con radicación de proceso No. 05001333300420130032100, cuando declaró la nulidad simple⁹ del Decreto 1369 del 19 de julio de 2013, que prorrogaba en la Ciudad de Medellín el decreto 1807 de 22 de noviembre de 2012; donde, refiriéndose un juicio de reproche a este tipo de medidas, así:

...fácil es concluir que dichas medidas no encuadran dentro del criterio de “medidas de prevención situacional”, las cuales, como lo ha puesto de presente el Tribunal, son objeto de reparos, porque parten del supuesto de la existencia de personas motivadas a cometer delitos, y por tanto lo que interesa es saber es mediante un estudio situacional, donde, cuando y en qué circunstancias éste se cumplen para poder reducir sus oportunidades.

Continúa así mismo este Despacho judicial a renglón seguido:

*Como se recuerda el principio de proporcionalidad implica para la validez de una medida discrecional, la exigencia de superar un test, que la doctrina recomienda, el cual en una apretada síntesis se contrae a los siguientes elementos: **idoneidad**: una medida estatal es idónea se su adopción conduce a que se alcance o se favorezca la obtención del fin legítimo perseguido por el Estado; **necesidad**: una medida estatal no es necesaria si su finalidad también puede ser alcanzada por otro medio por lo menos igualmente eficaz y **proporcionalidad**: exige llevar a cabo una ponderación de bienes entre la gravedad o la intensidad de la intervención en el derecho fundamental, por una parte, y por la otra, el peso de las razones que la justifican.*

Nótese con que claridad el despacho judicial mencionado recalca el cumplimiento de los elementos de **idoneidad, necesidad y proporcionalidad** que deben revestir a este tipo de actos administrativos, y valiendo la pena enfatizar que, en tratándose del ejercicio de la función policía que ya hemos mencionado, el recurrir solo a medidas que conlleven al sacrificio de libertades y garantías individuales cuando no existen otros medios (cuando se agoten otro tipo de medidas menos lesivas para el ciudadano) y no a lo simple y llano de prohibir el uso de un medio de transporte en determinadas condiciones es abiertamente desproporcionado (para reaccionar ante

²⁴ Corte Constitucional, C-885 de 2010, M.P. Maria Victoria Calle Correa

la desestabilización del orden público) desde el punto de vista de aquellos 3 elementos.

En sentencia No. S9-022 del veintiuno (21) de marzo de 2012, la sala novena de decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia con ponencia del H. magistrado Gonzalo Zambrano Velandia en control de nulidad del Decreto No. 093 Del 27 De Febrero De 2009 Expedido Por El Alcalde De Sabaneta con número de radicación 05001233100020090060800 consideró sobre este punto:

Finalmente, frente al argumento del supuesto impacto positivo sobre la reducción de delitos, buscado por la multicitada medida administrativa, para la Sala es claro que el criterio de la eficacia de la medida sólo constituye uno de los elementos para permitir una acción negativa restrictiva de derechos, pero no el más importante, pues como se ha venido exponiendo, para que sea permitido la restricción al ejercicio de un derecho legítimo en el marco de un Estado Social de Derecho, la medida no deber ser sólo eficaz, debe ser proporcional, necesaria y que la medida vaya dirigida específicamente a los agentes perturbadores del orden, y no a la población en general. Por demás está decir que la autoridad municipal no contaba con elementos de juicio científicos que aconsejaran, por su probada eficacia, la adopción de la medida, por lo que es palmario que el único argumento que en tal dirección tuvo a bien considerar fue su propio instinto y propia percepción de las circunstancias de hecho en las que se encontraba.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS:

El proyecto de Ley fue radicado ante la Secretaria de Cámara el pasado 02 de diciembre del 2015, en la Gaceta del Congreso número 1021 de 2015.

En la Comisión Sexta de Cámara fueron designados los Honorables Representantes Alfredo Ape Cuello, Martha Patricia Villalba y Carlos Eduardo Guevara, como ponentes para el estudio y elaboración del informe de ponencia para primer debate.

3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto que se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República, consta de siete (7) artículos, incluido el de vigencia.

El **artículo 1** desarrolla el objeto de la iniciativa, resaltando que busca unificar las condiciones y criterios en los que pueden apoyarse las autoridades locales para ordenar el tránsito de las motocicletas por su respectiva jurisdicción para garantizar una movilidad sostenible, la seguridad ciudadana y la prevalencia del interés general.

El **artículo 2** define la facultad razonable para establecer limitaciones a los alcances de los derechos ciudadanos.

Por su parte, el **artículo 3** clarifica a la autoridad local los criterios que le permiten hacer uso del ejercicio de sus competencias para imponer las condiciones de

tránsito de las motocicletas en su jurisdicción. Asimismo, establece la excepción debida con ocasión de la facultad que tienen los alcaldes de restringir temporalmente los días domingos y festivos, el tránsito de todo tipo de vehículos por las vías nacionales o departamentales que pasen por su jurisdicción, a efectos de promover la práctica de actividades deportivas, consagrada en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 769 de 2002.

En este sentido, en esencia, se busca que los alcaldes o las respectivas autoridades de tránsito o movilidad tengan las herramientas jurídicas para poder expedir actos administrativos de restricciones a la circulación de vehículos motocicletas y motocarros, y que actúen con base en estudios y análisis, que sustenten con argumentos sus medidas y que estas tengan un plazo temporal definido. No se pretende que los alcaldes queden en una camisa de fuerza, se trata es que actúen de manera racional y sustenten sus medidas. Se está proponiendo algo que le de orden y sentido a las medidas restrictivas que sobre movilidad dispongan los alcaldes.

Asimismo, es necesario considerar que el tránsito vehicular, en lo que tiene que ver con el derecho fundamental a la libre circulación o locomoción en la concepción moderna de territorio, trasciende los límites o fronteras locales. Es complicado para el ciudadano estar sujeto a diferentes formas para moverse de un territorio a otro y conocer además de las diferentes restricciones que lo cobijan, una serie de criterios infinitos, por lo mismo es función del legislador establecer criterios mínimos que permiten conocer previamente a los ciudadanos al menos aquellos parámetros generales sobre los cuales se puede aplicar restricciones en cada localidad, incluso prepararse para acatarlos.

Vale la pena transcribir apartes de la Sentencia C-568 de 2003, de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, en la que nos recuerda la distribución de competencias en estos temas, resaltando la función unificadora que tiene el Congreso a través de la Ley:

No sobra recordar, de otra parte, que de acuerdo con el artículo 150-25 constitucional corresponde al Congreso de la República unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República y que en ejercicio de esa competencia el Legislador está llamado a expedir disposiciones aplicables en todo el territorio nacional que deberán ser respetadas por las autoridades territoriales en el ejercicio de sus competencias, en aplicación del mismo principio de jerarquía normativa a que se ha hecho referencia.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que cuando se contemplan los criterios y parámetros de restricción para el establecimiento de la medida en el Artículo 3° del proyecto, los mismos son variados y de diversa naturaleza. Esto significa que no se ofrece un criterio o parámetro único, garantizando entonces que se acojan según las circunstancias y especificidades de cada localidad.

Con el **artículo 4** queda establecido un marco orientador para la expedición de los respectivos actos administrativos. Lo que se pretende es que antes de llevar a la limitación del derecho fundamental de circulación o libre locomoción, que es prevalente, las autoridades locales acudan a otras opciones y no se limiten a dictar normas restrictivas de estos derechos superiores, todo ello en un ejercicio acorde con los principios de un Estado social de derecho en el que los derechos individuales son de máximo respeto y protección por las autoridades de todo orden. Esto es más armónico con el Artículo 2° de la Constitución Política cuando establece como fines esenciales del Estado la promoción de la prosperidad general y que las autoridades están principalmente para hacer cumplir los derechos y deberes constitucionales y legales, siendo uno de ellos el consagrado en el Artículo 24 de la misma carta.

Lo anterior va de la mano con el **artículo 5**, que establece los estudios y medidas previas que otorguen al mandatario la argumentación y sustentación suficientes para las medidas a adoptar. Lo ideal es que la Autoridad antes de llegar a una medida que limita la libertad individual en su plano de circulación, deba analizar a fondo la pertinencia y conveniencia de la misma, para ello debe tener suficiente ilustración y conocimiento de la situación y circunstancias que la rodean para no incurrir en excesos.

Tratándose de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en el fallo SU-257 de mayo 28 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad “consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia”. Con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, “buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema”. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la “supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental”, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su “sustrato mínimo e inviolable”.

Esta es la esencia del proyecto, establecer unas reglas generales mínimas que garanticen que el sacrificio de los derechos fundamentales no será superior a la situación que se pretenda conjurar localmente a través de una medida restrictiva a la libertad individual en su aspecto de circulación.

Con el **artículo 6**, el legislador entregará al mandatario local elementos de seguridad jurídica y claridad en la actuación, señalando el lapso prudencial para la vigencia y la prorrogación de las medidas adoptadas. Lo pretendido es establecer una herramienta que si bien puede ser útil no se puede perpetuar, toda vez que el sacrificio de los derechos fundamentales se justifica en la medida en que las decisiones adoptadas cumplan con su propósito final y en la efectividad de las

mismas, de lo contrario la autoridad local deberá reevaluar su aplicación. Esto por cuanto en los términos del artículo 3, numeral 2, de la ley 105 de 1993, señala que el estado ejercerá el control y vigilancia necesarios para la adecuada prestación del transporte público, lo cual implica que dichas medidas deben ser de permanente evaluación. Ahora bien, El párrafo del artículo del proyecto a propósito pretende que las justificaciones sean vagas y poco precisas en cuanto que si la medida es exitosa los mandatarios deben tomar otras medidas que prevengan la realización de las conductas que se pretende controlar, por cuanto es más fácil controlar una conducta que apenas inicia que la que ya es repetitiva y aprendida por la colectividad. Es claro que las medidas restrictivas deben ser temporales, por ello el mandatario tendrá que ser muy creativo y asertivo al implementarlas y aplicarlas. Han sido reiterativas las altas cortes al definir el carácter temporal de las medidas restrictivas.

El **artículo 7** hace referencia a la derogatoria y vigencia.

Finalmente, es de considerar que lo que efectivamente procede en materia de prevención a la práctica ilegal de la actividad de transporte es una que ofrezca a los ciudadanos una real alternativa para suplir su necesidad de movilización, porque es verdad que el Estado, en virtud del Artículo 365 de la Constitución Política y el estatuto de transporte, los principios generales del transporte como servicio público, está en el deber de garantizar a la población el servicio básico, por lo tanto una medida restrictiva lo que hace es suprimir de un plumazo la única alternativa, así sea externa a la legalidad, que muchos ciudadanos tienen. El derecho fundamental prima sobre la seguridad y demás fundamentos que se exponen cuando se toma una medida de estas. Por lo tanto, cualquier restricción

debería estar precedida de una solución eficiente por parte del Estado.

Lo anterior en especial consideración de que en Colombia existe toda una estructura institucional de tránsito y transporte con competencias, facultades y herramientas jurídicas óptimas para el ejercicio de un control y una prevención eficientes y específicos en la materia, pues en este sentido se tiene una normatividad de tránsito encabezada por un Estatuto como la Ley 769 de 2002 y sus reformas, el cual contempla autoridades, organismos auxiliares, procedimientos, sanciones y hasta herramientas tecnológicas que apuntan a garantizar la seguridad y asistencia en las vías públicas; así mismo en lo que se refiere a la actividad de transporte se cuenta con régimen jurídico basto que incluye un Estatuto General de Transporte²⁵ y una Ley de organización del Sistema Nacional de Transporte²⁶, como también Decretos y normas reglamentarias como el Decreto 3366 de 2003 que fija las sanciones y el procedimiento para proceder contra quienes incumplan dicho

²⁵ Ley 336 de 1996.

²⁶ Ley 105 de 1993.

régimen. Por lo tanto no hay fundamento para trasladar por vía de excepción, bajo la supuesta necesidad de salvaguardar la sostenibilidad del servicio público formal, ni mucho menos la preservación del orden público, de unas autoridades que tienen la cláusula general de competencia, para el caso el Ministerio de Transporte y sus Órganos Adscritos y Vinculados, Organismos de Tránsito, Policía de Tránsito y Organismos de Apoyo, a las Autoridades de Policía que no tienen dicha especialidad.

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, darle primer debate al **Proyecto de ley número 173 de 2015 Cámara** “Por la cual se establecen condiciones y criterios para el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”

Atentamente,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Representante a la Cámara

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON

Representante a la Cámara

MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER

Representante a la Cámara