



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO III N°. 3364 DIRECTOR (E): CARLOS ARTURO DUARTE CUADROS MAYO 10 DEL AÑO 2022

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
PROYECTO DE ACUERDO N° 273 DE 2022 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE SUPRIME LA PLANTA DE EMPLEOS DE LA AUDITORÍA FISCAL ANTE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	5182
PROYECTO DE ACUERDO N° 274 DE 2022 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL DÍA DEL CARRO COMPARTIDO CON EL PROPÓSITO DE INCENTIVAR EL USO RACIONAL DEL VEHÍCULO PARTICULAR”.....	5197

PROYECTO DE ACUERDO N° 273 DE 2022

PRIMER DEBATE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE SUPRIME LA AUDITORÍA FISCAL ANTE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C.

1. OBJETO:

El presente Proyecto de Acuerdo tiene como finalidad modificar el Acuerdo No. 658 de 2016 *“Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica su planta de personal, y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue modificado por el Acuerdo 664 de 2017 *“Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 658 del 21 de diciembre de 2016 “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de introducir en el articulado las siguientes reformas:

- 1.1. Suprimir la planta de empleos perteneciente a la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C., actualmente incluida en la estructura orgánica e interna de la Contraloría de Bogotá D.C.
- 1.2. Crear en la planta global de empleos de la Contraloría de Bogotá D.C., los empleos de carrera administrativa que fueron objeto de supresión de la planta de la Auditoría Fiscal, excepto el denominado Auditor Fiscal 036-02.
- 1.3. Incorporar a la planta global de empleos de la Contraloría de Bogotá D.C., los empleados que se encontraban ocupando los cargos de carrera administrativa, que fueron objeto de supresión de la planta de la Auditoría Fiscal.

- 1.4. Distribuir los empleos de carrera administrativa, objeto de incorporación, en las dependencias que tengan funciones similares o equivalentes a las que venían desempeñando en la extinta Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá.

2. JUSTIFICACIÓN:

La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá D.C., estaba en cabeza de la Auditoría Fiscal ante la entidad, en los términos previstos en el artículo 105 del Decreto Ley 1421 de 1993¹ y del Acuerdo Distrital 429 de 2010. El primero, señalaba:

Artículo 105. Titularidad y naturaleza del control fiscal. (...)

La vigilancia de la gestión fiscal de la contraloría se ejercerá por quien designe el tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el Distrito.

A su turno, el mencionado Acuerdo indica:

"ARTÍCULO 1º. MODIFICACIÓN. Incorpórese a la estructura de la Contraloría de Bogotá D.C., la Auditoría Fiscal como la Unidad Ejecutora 02 de este organismo de control.

ARTÍCULO 2º. El Contralor Distrital asignará el 6 % del rubro de Gastos Generales de la Contraloría de Bogotá D.C. para los espacios físicos, dotaciones y suministros requeridos para el normal funcionamiento de la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital.

PARÁGRAFO: El Contralor de Bogotá D.C. delegará la ordenación de los gastos generales asignados a la Auditoría Fiscal ante el Auditor Fiscal, y la ejecución la realizará la Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección Administrativa y Financiera.

ARTÍCULO 3º. OBJETO DE LA AUDITORÍA FISCAL. La Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C., tiene por objeto ejercer técnicamente el control fiscal del manejo de los bienes y recursos de la Contraloría de Bogotá D.C., de manera posterior y selectiva, aplicando los sistemas y principios consagrados en las disposiciones constitucionales y legales."

Por su parte, el Acuerdo 441 de 2010 modificó el artículo 4º del Acuerdo Distrital 429 de 2010, al establecer las calidades del auditor fiscal², nombramiento que era competencia

¹ Modificado por el art 164 del Decreto Ley 403 de 2020

² "Artículo 4º. CALIDADES DEL AUDITOR FISCAL. El cargo de Auditor Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C. deberá ser ejercido por un profesional titulado en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración."

del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 105 del Decreto Ley 1421 de 1993, ya referido.

Para el ejercicio de las funciones de la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C., el artículo 67 del Acuerdo 658 de 2016 modificado por el artículo 22 del Acuerdo 664 de 2017³, determinó como Planta de la Auditoría Fiscal la siguiente:

“Artículo 67. Planta de Empleos. Para la realización de los fines institucionales la Contraloría de Bogotá D.C. tendrá la siguiente planta de empleos:

PLANTA AUDITORÍA FISCAL

Denominación del Empleo	Código	Grado	Número de empleos
Auditor Fiscal	036	02	Uno (1)
Profesional Especializado	222	07	Tres (3)
Profesional Universitario	219	03	Dos (2)
Técnico Operativo	314	05	Uno (1)
Técnico Operativo	314	03	Uno (1)
Secretario Ejecutivo	425	09	Uno (1)
Secretario	440	07	Uno (1)
Conductor Mecánico	482	04	Uno (1)
TOTAL PLANTA AUDITORIA FISCAL			Once (11)

Así las cosas, se tiene que la Auditoría Fiscal era un organismo de control encargado de vigilar la gestión de la Contraloría de Bogotá, D.C., la cual hacía parte de la estructura de su sujeto de control como la Unidad Ejecutora 2, cuyo presupuesto correspondía al 6% del rubro de funcionamiento de esta entidad, destinado a la administración o mantenimiento de los espacios físicos, dotaciones y suministros requeridos para su normal ejercicio, con una planta de personal de once (11) funcionarios.

Ahora bien, mediante Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019⁴ el Congreso de la República modificó el Régimen del Control Fiscal en Colombia señalado en los artículos 268 y siguientes de la Constitución Política, estableciendo dentro de las atribuciones del Contralor General de la República la armonización de los Sistemas de Control Fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, con el apoyo de la Auditoría General de la República⁵, además de asignarle a esta última entidad, el ejercicio del

³ Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 658 del 21 de diciembre de 2016 “Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal y se dictan otras disposiciones.”

⁴ Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.

⁵ ARTÍCULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: Numeral 12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

control fiscal a todas las contralorías sin distinción. Dispuso el artículo 5 del mencionado Acto Legislativo:

“ARTÍCULO 5°. El artículo 274 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.”

En virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo, el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias, expidió el Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020⁶, mediante el cual se implementa la aplicación de la reforma constitucional.

El artículo 2 del Decreto Ley 403 de 2020, estableció como Órganos de Control Fiscal i) la Contraloría General de la República ii) las contralorías departamentales iii) las contralorías distritales iv) las contralorías municipales v) la Auditoría General de la República, encargados de la vigilancia y control fiscal de la gestión fiscal, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por su parte, el artículo 156 ibídem modificó el artículo 2 del Decreto Ley 272 de 2000, y determinó el ámbito de competencia de la Auditoría General de la República, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2. Ámbito de competencia. **Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia y el control de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, distritales, municipales, sin excepción alguna, y de los fondos de bienestar social de todas las contralorías, en los términos que establecen la Constitución y la ley**”. (negrilla y subraya fuera del texto original)

A su turno, el artículo 164 del Decreto Ley 403 de 2020⁷, modificó el artículo 105 del Decreto Ley 1421 de 1993, fijó la titularidad y naturaleza del control fiscal del Distrito y de

⁶ “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.

⁷ **Artículo 164.** Modificar el artículo **105** de la Ley 1421 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 105. Titularidad y naturaleza del control fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal del Distrito y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, corresponde a la Contraloría Distrital.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva, conforme a las técnicas de auditoría, e incluirá el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en los términos que señalen la ley y el Código Fiscal. El control o evaluación de resultados se llevará a cabo para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados para un período determinado.

La Contraloría es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrá ejercer funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización”.

los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, en la Contraloría Distrital, y eliminó el último inciso, conforme al cual la competencia para vigilar la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá, D.C. estaba a cargo de quien fuera designado para tal efecto por el tribunal administrativo con jurisdicción en el distrito.

Es decir que, con ocasión de la reforma introducida a la Constitución Política mediante Acto Legislativo 04 de 2019 e implementada mediante el Decreto Ley 403 de 2020, por expreso mandato constitucional y legal, la Auditoría General de la República ejerce la vigilancia y el control de la gestión fiscal de las contralorías distritales, de forma tal que la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C., desapareció por decaimiento de los actos administrativos en que se fundamentó su creación, pues al trasladarse su competencia a la Auditoría General de la República, la consecuencia lógica es que se produzca su supresión de la estructura de la Contraloría de Bogotá D.C.

En este orden de ideas y acorde con lo previsto en el numeral 2º del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos pierden su ejecutoriedad cuando, las situaciones fácticas o jurídicas que les sirvieron de fundamento para su expedición hayan desaparecido, fenómeno que se presenta en este caso.

La doctrina nacional ha sido pacífica al momento de explicar los efectos de la pérdida de ejecutoriedad o decaimiento del acto administrativo:

“El fenómeno del decaimiento del acto administrativo también goza de regulación en nuestro ordenamiento positivo. El numeral 2 del artículo 91 establece dos hipótesis a través de las cuales un acto producido válidamente puede llegar a perder fuerza en el ámbito de la eficacia al desaparecer sus fundamentos de hecho o de derecho. La doctrina identifica precisamente esas circunstancias como las determinantes del decaimiento o muerte del acto administrativo por causas imputables a sus mismos elementos, en razón de circunstancias posteriores, más no directamente relacionadas con la validez inicial del acto...”

El decaimiento del acto en el derecho colombiano está en íntima relación con la motivación del acto, se configura por la desaparición de los elementos integrantes del concepto motivante del acto. Recordemos que al estudiar los elementos externos del acto administrativo identificábamos como uno de los principales el denominado de los motivos o razones del acto administrativo, elemento que involucra una relación lógica entre los argumentos fácticos y las razones de orden jurídico que le sirven a la administración para determinar su competencia e igualmente, para resolver

sustancialmente el conflicto planteado. Al desaparecer uno de estos elementos se configura en el derecho colombiano el fenómeno del decaimiento.”⁸ (P. 568)

Por su parte, la jurisprudencia de las Altas Cortes ha sido reiterativa en señalar que “el decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho”⁹. En este mismo sentido el Consejo de Estado¹⁰, citando otras sentencias de esta misma corporación, determinó:

“La jurisprudencia constante del Consejo de Estado ha considerado que el acto administrativo existe desde que la Administración ha manifestado su voluntad a través de una decisión, y su eficacia (efectos) está condicionada a que tal acto se publique o se notifique. En tal sentido, una vez existe el acto administrativo y se ha notificado o publicado, la Administración queda facultada para cumplirlo o hacerlo cumplir. Esto es lo que se denomina la fuerza ejecutoria del acto.

También ha considerado que no puede confundirse la ocurrencia de la pérdida de fuerza de ejecutoria del acto administrativo con las causales de nulidad del mismo. (...)

“La pérdida de fuerza ejecutoria es un fenómeno jurídico distinto (...) dicha figura está referida específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, cual es la de la ejecutividad del mismo, es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la Administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda, consagrada en el primer inciso del precitado artículo 66, al disponer que “salvo norma en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos...”.

Dentro de las cinco circunstancias o causas de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, está (...) la desaparición de sus fundamentos de derecho (numeral 2, artículo 66 cit.), cuya ocurrencia para nada afecta la validez del acto, en cuanto deja incólume la presunción de legalidad que lo acompaña, precisamente el atributo de éste que es el objeto de la acción de nulidad. Por lo mismo, tales causales de pérdida de ejecutoria, vienen a ser situaciones posteriores al nacimiento del acto de que se trate, y no tienen la virtud de provocar su anulación.”

En relación con la segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria, que la doctrina ha llamado decaimiento del acto (cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho), ésta se produce “cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo

⁸ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, “*Compendio de derecho administrativo*” editado por la Universidad Externado de Colombia en 2017.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018), C. P. Milton Chaves García

y lugar que le sirvieron de base” o por cuanto se ha presentado: “a) la derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) la declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde existe; c) la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular...”

Bajo este entendido, es claro que los fundamentos de derecho que se tuvieron en cuenta para la expedición de los Acuerdos 429 y 441 de 2010, el artículo 22 del Acuerdo Distrital 664 de 2017, el cual a su vez modificó el artículo 67 del Acuerdo Distrital 658 de 2016 en lo que tiene que ver con la planta de empleos de la extinta Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá, D.C., han desaparecido con ocasión de la reforma constitucional y su implementación, en consecuencia, dichos actos administrativos han perdido su ejecutoriedad en los términos del numeral 2° del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual debe reincorporarse tanto la planta de personal como el presupuesto asignado para la Auditoría Fiscal a la estructura de la entidad.

Como se describió anteriormente, la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá, D.C. tenía asignada dentro de la planta de personal para su funcionamiento once (11) empleos, de los cuales 10 pertenecen al régimen de carrera administrativa, funcionarios a quienes deben garantizarse sus derechos laborales con ocasión de la desaparición de la unidad ejecutora 02 a la cual pertenecían.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015¹¹, señala:

“ARTÍCULO 2.2.11.2.1 Derechos de los empleados de carrera por supresión del empleo. Los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta y, de no ser posible, a optar por ser reincorporados o a percibir la indemnización de que trata el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, conforme a las reglas previstas en el decreto-ley que regula el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.”

En consecuencia y dada la necesaria supresión de los empleos de la planta de la Auditoría Fiscal establecida en el Acuerdo 658 de 2016, modificado parcialmente por el Acuerdo 664 de 2017, los empleos de carrera que se encontraban asignados a esta unidad ejecutora deberán crearse en la Planta global de la Entidad para ser distribuidos en las áreas que cumplan roles equivalentes y luego incorporar en los mismos a los empleados que actualmente los ocupan, teniendo en cuenta que hacen parte de la Planta de Personal

¹¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

de la Contraloría de Bogotá D.C. y se encuentra motivada la modificación de la planta de empleos, como lo exige el Artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015¹²

En virtud de lo anterior, este despacho considera procedente incorporar a los empleados que ocupaban los cargos de carrera de dicha planta, a los nuevos empleos creados en la planta global de la Contraloría de Bogotá D.C., con el fin de garantizar las mismas condiciones laborales de los trabajadores, de la siguiente forma:

PLANTA DE EMPLEOS A SUPRIMIR DE AUDITORIA FISCAL E INCORPORAR EN PLANTA GLOBAL					
Denominación del empleo	Código	Grado	No. de empleos a Suprimir	No. de empleos de la planta global (Acuerdo 658/16 y 664/17)	No. de empleos de la planta global con la incorporación
Profesional Especializado	222	07	Tres (3)	Doscientos siete (207)	Doscientos diez (210)
Profesional Universitario	219	03	Dos (2)	Doscientos ochenta y uno (281)	Doscientos ochenta y tres (283)
Técnico Operativo	314	05	Uno (1)	Setenta y uno (71)	Setenta y dos (72)
Técnico Operativo	314	03	Uno (1)	Treinta (30)	Treinta y uno (31)
Secretario Ejecutivo	425	09	Uno (1)	Cuatro (4)	Cinco (5)
Secretario	440	07	Uno (1)	Ocho (8)	Nueve (9)
Conductor Mecánico	482	04	Uno (1)	Veintiuno (21)	Veintidós (22)
TOTAL			Diez (10)	Seiscientos setenta y uno (671)	Seiscientos ochenta y uno (681)

Ahora bien, respecto del presupuesto asignado a la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C., mediante el artículo 2 del Acuerdo Distrital 429 de 2010¹³ en un monto

¹² **ARTÍCULO 2.2.12.2 Motivación de la modificación de una planta de empleos.** Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

1. Fusión, supresión o escisión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
9. Racionalización del gasto público.
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

PARÁGRAFO 1. Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

”

¹³ **ARTÍCULO 2º.** El Contralor Distrital asignará el 6 % del rubro de Gastos Generales de la Contraloría de Bogotá, D.C. para los espacios físicos, dotaciones y suministros requeridos para el normal funcionamiento de la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital.

correspondiente al 6 % del rubro de Gastos Generales de la Contraloría de Bogotá, D.C., destinado para el normal funcionamiento del extinto organismo y como quiera que la Unidad Ejecutora 02 desapareció como consecuencia de lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2019 y su implementación mediante el Decreto Ley 403 de 2020, los que ocasionaron la pérdida de fuerza ejecutoria de los acuerdos en virtud de los cuales se estableció dicho presupuesto, resulta necesario que el referido porcentaje deba integrarse a la Unidad Ejecutora 01 correspondiente a la Contraloría de Bogotá D.C. y que sea esta entidad quien lo ejecute.

Corolario de las anteriores modificaciones y en aras de que la normatividad relacionada con la materia sea depurada y no exista confusión alguna, teniendo en cuenta que como se explicó operó el fenómeno de la pérdida de ejecutoria del acto administrativo, resulta conveniente derogar expresamente el Acuerdo 429 de 2010 y el Acuerdo 441 de 2010, para que no haga parte del ordenamiento vigente del distrito capital, por las razones anteriormente descritas.

3. COMPETENCIA:

El Honorable Concejo de Bogotá, D.C. como corporación político administrativa de elección popular (C.P. art. 312), se encuentra plenamente facultado para tramitar y aprobar la presente iniciativa, conforme las competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y la ley.

En dicho contexto, la Constitución Política señala en el artículo 313, en concordancia con el inciso final del artículo 322, que “[a] las autoridades distritales corresponderán garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”.

A su turno, el artículo 12 numeral primero del Decreto Ley 1421 de 1993¹⁴, indica que al Concejo Distrital le corresponde reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito, así como también, organizar los organismos de control, tales como la personería y contraloría distrital, tal como se establece en el numeral 15 de la mencionada disposición.

Ahora bien, la presentación de este proyecto de Acuerdo, se justifica en el contenido del artículo 13 inciso primero del Estatuto Orgánico de Bogotá¹⁵, según el cual, el Contralor

¹⁴ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

¹⁵ Artículo 13. Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el Alcalde Mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor

Distrital puede presentar proyectos en materias relacionadas con sus atribuciones, como ocurre en el presente asunto.

4. IMPACTO FISCAL:

Según lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal de cualquier proyecto de Acuerdo deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual, en la respectiva Exposición de Motivos deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional que se generaría para financiar tales costos.

Dado lo anterior y conforme la Exposición de Motivos del presente proyecto de Acuerdo y como quiera que el Acuerdo 429 de 2010 al incorporar la Auditoría Fiscal a la estructura de la Contraloría de Bogotá, D.C., le asignó un presupuesto del 6% del rubro de Gastos Generales de la Entidad, apropiación con la que cuenta actualmente, razón por la cual, la iniciativa no genera afectación presupuestal, como quiera que en el Presupuesto Anual del Distrito Capital liquidado para la vigencia fiscal 2021 mediante Decreto Distrital 328 del 2020, fueron previstos los recursos que requería la Auditoría Fiscal para su funcionamiento, los cuales, a partir de la entrada en vigor de la presente modificación harán parte del presupuesto de la Entidad y serán ejecutados por ésta.

5. CONCLUSIONES:

De conformidad con lo enunciado previamente, se concluye:

1. Que a la Auditoría General de la República le corresponde ejercer el control fiscal sobre la Contraloría de Bogotá D.C., de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del Artículo 5 del Acto Legislativo 04 de 2019.
2. Que el Concejo de Bogotá D.C., es competente para organizar la estructura de la Contraloría de Bogotá D.C., a iniciativa del Contralor de Bogotá, atendiendo a lo señalado en el artículo 12, numeral 15 y artículo 13 inciso primero del Decreto Ley 1421 de 1993.
3. Que se hace necesario presentar y tramitar un Proyecto de Acuerdo ante el Concejo de Bogotá D.C., a fin de que se ordene la supresión de la planta de empleos de la extinta Auditoría Fiscal, la creación en la planta global de la Contraloría de Bogotá D.C. de los

y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario

empleos de carrera que fueron objeto de supresión, la consecuente incorporación de los servidores que ocupaban dichos cargos a los nuevos empleos, y la unificación del presupuesto en la Unidad Ejecutora 01.

El presente Proyecto de Acuerdo es pertinente, conveniente, constitucional y legal, por lo que se presenta para su correspondiente estudio y aprobación.

Cordialmente,

ANDRÉS CASTRO FRANCO
Contralor de Bogotá D.C.

	PROYECTÓ		APROBÓ		REVISÓ	
Firma y Fecha		02-09-21		02-09-21		02-09-21
Nombre E-Mail Cargo	Liliana Gonzalez Corredor ligonzalez@contraloriabogota.gov.co Profesional Especializado 222-07 Subdirección de Carrera Administrativa		Henry Leon Torres hleon@contraloriabogota.gov.co Director de Talento Humano (E)		Diana Carolina Mejía Zapata dmejia@contraloriabogota.gov.co Subdirectora de Carrera Administrativa (E)	
Los arriba firmantes, dentro del límite de nuestras funciones, grados de autoridad y responsabilidades establecidas en el Manual de Funciones, declaramos que el presente documento se encuentra ajustado a las disposiciones legales vigentes y por lo tanto lo presentamos para firma. La firma escaneada/digitalizada impuesta, por la contingencia del COVID-19 es válida de acuerdo con la Ley 527 de 1999 y el Decreto 491 de 2021						

PROYECTO DE ACUERDO N° 273 DE 2022**PRIMER DEBATE**

“POR MEDIO DEL CUAL SE SUPRIME LA PLANTA DE EMPLEOS DE LA AUDITORÍA FISCAL ANTE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el inciso 4° del artículo 272 de la Constitución Política y el numeral 15 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. Suprimir la planta de empleos de la Auditoría Fiscal ante la Contraloría de Bogotá D.C., integrada así:

PLANTA AUDITORÍA FISCAL

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de empleos
Auditor Fiscal	036	02	Uno (1)
Profesional Especializado	222	07	Tres (3)
Profesional Universitario	219	03	Dos (2)
Técnico Operativo	314	05	Uno (1)
Técnico Operativo	314	03	Uno (1)
Secretario Ejecutivo	425	09	Uno (1)
Secretario	440	07	Uno (1)
Conductor Mecánico	482	04	Uno (1)
Total planta Auditoría Fiscal			Once (11)

ARTÍCULO 2. Crear en la planta global de la Contraloría de Bogotá D.C, los siguientes empleos:

PLANTA GLOBAL

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de empleos
Profesional Especializado	222	07	Tres (3)
Profesional Universitario	219	03	Dos (2)
Técnico Operativo	314	05	Uno (1)
Técnico Operativo	314	03	Uno (1)
Secretario Ejecutivo	425	09	Uno (1)

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de empleos
Secretario	440	07	Uno (1)
Conductor Mecánico	482	04	Uno (1)
TOTAL			Diez (10)

ARTÍCULO 3. Modificar el artículo 67 del Acuerdo Distrital 658 del 21 de diciembre de 2016, modificado por el artículo 22 del Acuerdo Distrital 664 de 2017, que quedará así:

Artículo 67. Planta de empleos. Para la realización de los fines institucionales la Contraloría de Bogotá D.C. tendrá la siguiente planta de empleos:

PLANTA DESPACHO DEL CONTRALOR

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de empleos
Contralor	010		Uno (1)
Asesor	105	02	Diecinueve (19)
Asesor	105	01	Diez (10)
Secretario Ejecutivo	425	09	Uno (1)
Secretario	440	08	Uno (1)
Conductor Mecánico	482	04	Cuatro (4)
Total planta Despacho del Contralor			Treinta y seis (36)

PLANTA GLOBAL

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de empleos
Nivel Directivo			
Contralor Auxiliar	035	05	Uno (1)
Director Administrativo	009	04	Uno (1)
Director Técnico	009	04	Veintiuno (21)
Jefe de Oficina	006	04	Dos (2)
Subdirector Administrativo	068	03	Uno (1)
Subdirector Financiero	068	03	Uno (1)
Subdirector Técnico	068	03	Veintisiete (27)
Gerente	039	02	Veinte (20)
Gerente	039	01	Cuarenta y nueve (49)
Nivel Asesor			
Jefe de Oficina Asesora de Comunicaciones	115	03	Uno (1)
Jefe de Oficina Asesora Jurídica	115	03	Uno (1)

Denominación del empleo	Código	Grado	Número de empleos
Nivel Profesional			
Tesorero General	201	08	Uno (1)
Almacenista General	215	08	Uno (1)
Profesional Especializado	222	09	Tres (3)
Profesional Especializado	222	08	Dos (2)
Profesional Especializado	222	07	Doscientos diez (210)
Profesional Especializado	222	05	Cuarenta y ocho (48)
Profesional Universitario	219	03	Doscientos ochenta y tres (283)
Profesional Universitario	219	01	Setenta y tres (73)
Nivel Técnico			
Técnico Operativo	314	05	Setenta y dos (72)
Técnico Operativo	314	03	Treinta y uno (31)
Nivel Asistencial			
Secretario Ejecutivo	425	09	Cinco (5)
Secretario	440	08	Cincuenta y siete (57)
Secretario	440	07	Nueve (9)
Auxiliar Administrativo	407	04	Cuatro (4)
Auxiliar Administrativo	407	03	Veintinueve (29)
Conductor Mecánico	482	04	Veintidós (22)
Auxiliar de Servicios Generales	470	01	Treinta y tres (33)
Total planta global			Mil ocho (1008)
Total planta Contraloría de Bogotá D.C.			Mil cuarenta y cuatro (1044)

ARTÍCULO 4. Incorporar en los nuevos empleos de la planta de personal de la Contraloría de Bogotá D.C., creados por disposición del artículo 2 del presente Acuerdo, sin solución de continuidad y en la misma condición de vinculación que ostentaban, a los servidores públicos que venían ejerciendo los empleos de carrera de la planta de la Auditoría Fiscal que aquí se suprime, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 2.2.11.2.1 y 2.2.11.2.3 del Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015.

PARÁGRAFO. Los servidores que sean incorporados en los nuevos empleos de la planta de personal de la Contraloría de Bogotá D.C. se regirán, a partir de la fecha de su incorporación, por el sistema especial de carrera previsto para los empleados públicos de las Contralorías Territoriales. Adicionalmente, deberá tramitarse, a partir de la misma fecha, la actualización del registro público de carrera de los servidores titulares de los empleos suprimidos por disposición del artículo 1 de este Acuerdo, de conformidad con la normatividad y directrices aplicables a la materia.

ARTÍCULO 5. Ajustar en lo pertinente el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales de los empleos de la planta de personal de la Contraloría de Bogotá D.C.

ARTÍCULO 6. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica el artículo 67 del Acuerdo Distrital 658 de 2016, modificado por el artículo 22 del Acuerdo Distrital 664 de 2017.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO N° 274 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL DÍA DEL CARRO COMPARTIDO CON EL PROPÓSITO DE INCENTIVAR EL USO RACIONAL DEL VEHÍCULO PARTICULAR”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

Crear el día del carro compartido en Bogotá con el propósito de fortalecer el uso racional del vehículo particular en la ciudad, y de esa manera mejorar las prácticas de movilidad en la ciudad y generar efectos positivos en el medio ambiente.

Con esta iniciativa se busca, además, crear una plataforma móvil orientada a promover el uso compartido de los vehículos particulares. Esta deberá facilitar la interacción entre ciudadanos para que estos puedan gestionar viajes compartidos multi-destino.

II. ANTECEDENTES

Es la primera vez que se presenta un Proyecto de Acuerdo en el Concejo de Bogotá que busca crear el día del carro compartido en la ciudad. Sin embargo, en años anteriores se han presentado iniciativas normativas relacionadas con movilidad sostenible a través del uso del carro compartido.

En el año 2011 se presentó el Proyecto de Acuerdo N 138 de 2011 *“Por el cual se crea el sistema de Carpooling o viaje compartido en el Distrito Capital”*, el cual estaba orientado a crear una plataforma virtual de información sobre viaje compartido que permitiera a los ciudadanos compartir sus viajes ante similares trayectos.

En el año 2012 se presentó en dos ocasiones el Proyecto de Acuerdo *“Por el cual se busca promover el uso del carro compartido en la ciudad de Bogotá”*, el cual proponía incentivos tributarios y no tributarios, así como carriles preferenciales, como mecanismos para promover el uso del carro compartido en la ciudad.

En el año 2015 y 2016 se presentó en varias ocasiones el Proyecto de Acuerdo *“Por el cual se promueve la solidaridad social y la sostenibilidad ambiental mediante el uso del carro compartido en el Distrito Capital”*, el cual estaba orientado a implementar una estrategia del uso compartido del carro en la ciudad.

En 2016 se presentó el Proyecto en dos ocasiones el Proyecto de Acuerdo *“Por medio de la cual se promueve la movilidad sostenible y se incentiva el uso del carro compartido de vehículos”*, el cual estaba orientado a implementar una estrategia institucional de fomento del uso de carro compartido en la ciudad a partir de la implementación de un proyecto piloto.

Los proyectos de Acuerdo de 2011, 2012 y 2015 fueron archivados; pero en 2016 se realizó debate sobre los proyectos mencionados y se aprobó en Comisión de Plan el Proyecto de Acuerdo *“Por medio del cual se implementan medidas de movilidad alternativa, mediante estrategias sostenibles con el medio ambiente en las entidades del Distrito Capital”*, que incorporaba los proyectos de acuerdo que se habían realizado sobre el tema.

Así, dicho proyecto, que tuvo varias modificaciones, se convirtió en acuerdo en marzo de 2017, Acuerdo 663 de 2017 *“Por medio del cual se crea la estrategia de movilidad sostenible en el Distrito Capital”*. Este Acuerdo establece la creación de una estrategia sobre movilidad sostenible, en el que uno de sus objetivos fue incentivar el uso del carro compartido y demás medios alternativos de transporte.

Este Acuerdo 663 de 2017 es antecedente normativo sobre el cual se establece posteriormente el Decreto 073 de 2021, en el cual se define que el uso del carro compartido es una excepción a la estrategia de pico y placa de Bogotá.

Todo este proceso que arranca en 2011 evidencia que dentro del Concejo ya se ha identificado, discutido y deliberado sobre el problema del uso ineficiente del vehículo particular, sus efectos sobre la movilidad en Bogotá y la alternativa del carro compartido. Uno de los efectos más importante es que en el Decreto 073 de 2021 se establece el uso del carro compartido como excepción al pico y placa de Bogotá.

III. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

Constitución Política de Colombia:

“Artículo 1. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*”

“Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano... Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*”

Artículo 82. *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”*

“Artículo 313. *Corresponde a los concejos: “1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.”*

Del orden nacional:

LEY 769 DE 2002. **“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.”**

ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Acompañante: Persona que viaja con el conductor de un vehículo automotor.

Vehículo: Todo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público. Decreto Distrital 321 de 1992. Por el cual se dictan normas generales para los Estacionamientos de servicio al público.

Tránsito: Es la movilización de personas, animales o vehículos por una vía pública o privada abierta al público.

Comparendo: Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción. **Conductor:** Es la persona habilitada y capacitada técnica y teóricamente para operar un vehículo.

Multa: Sanción pecuniaria. Para efectos del presente código y salvo disposición en contrario, la multa debe entenderse en salarios mínimos diarios legales vigentes.

Del orden distrital

DECRETO DISTRITAL 319 DE 2006. **“Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos.”**

ACUERDO DISTRITAL 087 DE 2003 “Por el cual se dictan disposiciones para el adecuado uso, disfrute y aprovechamiento de los espacios alternativos y complementarios de transporte en el Distrito Capital.”

ACUERDO DISTRITAL 663 DE 2017 “Por medio del cual se crea la estrategia de movilidad sostenible en el Distrito Capital.”

DECRETO 1098 DE 2000. RESTRICCIONES A LA MOVILIZACIÓN DE VEHÍCULOS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ. SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER EFECTIVA LA CONSULTA POPULAR REALIZADA EN EL DISTRITO CAPITAL EL 29 DE OCTUBRE DE 2000 SOBRE EL DÍA SIN CARRO Y EL PICO Y PLACA.

DECRETO 596 DE 2011. “Por medio del cual se adopta la Política Distrital de Salud Ambiental para Bogotá 2011 – 2023.”

DECRETO 595 DE 2015. “Por el cual se adopta el Sistema de Alertas Tempranas Ambientales de Bogotá para su componente aire, SATAB-aire”.

RESOLUCIÓN CONJUNTA 2410 DE 2015. “Por medio de la cual se establece el Índice Bogotano de Calidad del Aire –IBOCA– para la definición de niveles de prevención, alerta o emergencia por contaminación atmosférica en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones”.

DECRETO 840 DE 2019. “Por medio del cual se establecen las condiciones y restricciones para el tránsito de los vehículos de transporte de carga en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.”

DECRETO 077 DE 2020. “Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 840 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

PLAN DECENAL DE DESCONTAMINACIÓN DEL AIRE PARA BOGOTÁ 2010-2020.

AGENDA 2030 DE LA ONU PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, la cual traza 17 Objetivos (ODS) con 169 metas de carácter integrado e indivisible que comprenden las esferas económicas, sociales y ambientales con el fin de que esta nueva estrategia rijan los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años.

IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

Teniendo en cuenta que la propuesta va encaminada a que el Concejo dictamine un día del carro compartido, debemos advertir que el Concejo sí tiene competencia de conformidad con:

1. La **Constitución Política**, teniendo en cuenta los **artículos: 313**, en el cual se regulan las funciones de los concejos, y en el **numeral primero, nueve y diez** se establece: “1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.”
2. Al **Artículo 322 <Inciso 1o. modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2000**. El nuevo texto es el siguiente: > Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. (...) A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.”
3. **El Decreto 1421 de 1993, en su artículo 19** que establece que corresponde al Concejo Distrital: 19. Dictar normas de tránsito y transporte.
4. **Decreto Ley 2591 de 1990, art. 7º:** Artículo 7º.- Sin perjuicio de la colaboración que deben prestarse los agentes de transporte y tránsito y la Policía Nacional, cada uno de ellos ejercerá sus funciones de control de la siguiente manera: La Policía Vial en las carreteras nacionales; los organismos departamentales de tránsito en aquellos municipios donde no haya organismos de tránsito municipal y carreteras departamentales de su jurisdicción; los organismos de tránsito de nivel municipal y del Distrito Especial de Bogotá en el territorio de su jurisdicción”.
5. **Ley 769 de 2002. ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES.** Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la

demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.

6. Sentencia Corte Constitucional Sentencia C-568/03:

“4.2.2. La prohibición de adicionar o modificar el Código Nacional de Tránsito Terrestre por parte de las autoridades locales es una consecuencia básica de la distribución de competencias normativas entre el Congreso y las autoridades administrativas de las entidades territoriales”.

Al respecto la Corte señala que... “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”.

Y luego advierte: “... 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, no cabe considerar que se esté 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° invocados por el demandante. La prohibición aludida en nada incide en el ejercicio de dichas competencias. Téngase en cuenta que lo que prohíbe la norma es la expedición de normas que impliquen adiciones o modificaciones del “Código Nacional de Tránsito” y que ninguna de las disposiciones que puedan llegarse a adoptar en ejercicio de las competencias que se atribuyen por la Constitución a las autoridades territoriales en los artículos aludidos para que rijan en su jurisdicción tiene la aptitud de modificar o adicionar dicho Código llamado a regir en la totalidad del territorio”.

7. Sentencia del Consejo de Estado 73001-23-31-000-2003-00338-01: “Conforme a lo anterior, tanto el Concejo Municipal como el alcalde Ibagué se encuentran facultados para emitir normas de tránsito, que no tengan carácter de permanente, ya que su límite potestativo es para expedir disposiciones temporales o transitorias que no impliquen una adición o una modificación al Código de Tránsito”.

“De manera que, la limitación a la movilización de los vehículos no matriculados en la ciudad de Ibagué en ciertas horas y días de la semana no constituye una medida permanente, sino una restricción de la movilidad de los mencionados automotores, que fue reglamentada por la autoridad territorial competente, dentro de su jurisdicción, en calidad de jefe de la administración local y máxima autoridad de policía (artículos 314 y 315 superior). Conforme a lo anterior, tanto el Concejo Municipal como el alcalde de Ibagué se encuentran facultados para emitir normas de tránsito, que no tengan carácter de permanente, ya que su límite potestativo es para expedir disposiciones temporales o transitorias que no impliquen una adición o una modificación al Código de Tránsito”.

Legalidad:

La Corte Constitucional, en sentencia C-710/01 expresa:

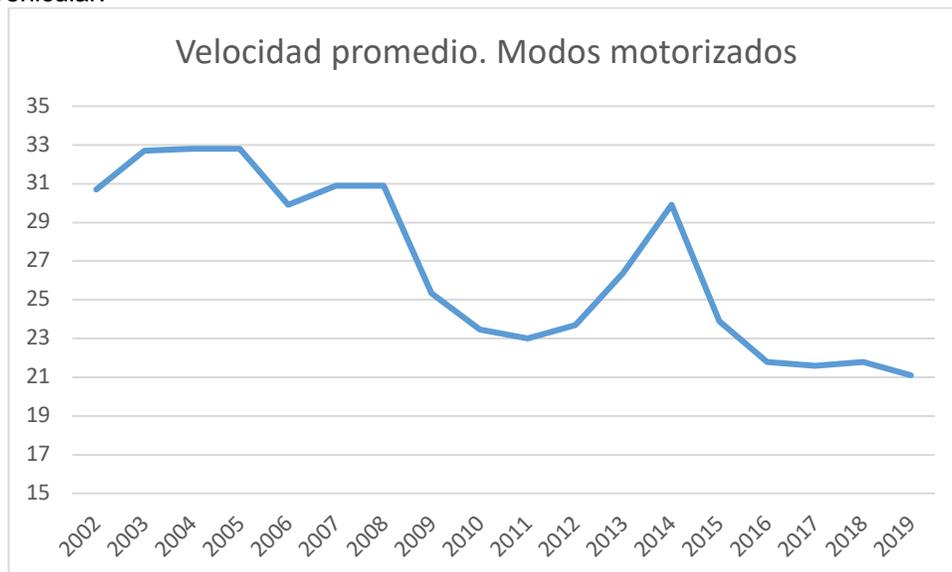
“(…) El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas (…)”.

Así pues, bajo este precepto el proyecto de acuerdo es legal por tener una condición que remite a una situación que se encuadra dentro de los postulados de la ley.

V. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVALa problemática de la congestión vehicular en Bogotá

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Movilidad, el 2019 fue el año con la velocidad por hora de circulación promedio más baja para el transporte motorizado en la ciudad; de manera que se pasó de una velocidad promedio de 31 km por hora en 2002 a 21 km por hora en 2019.

Esto muestra una clara tendencia hacia la disminución de la velocidad de circulación del transporte motorizado en Bogotá (ver gráfica a continuación), lo cual se explica por el aumento progresivo de la congestión vehicular.



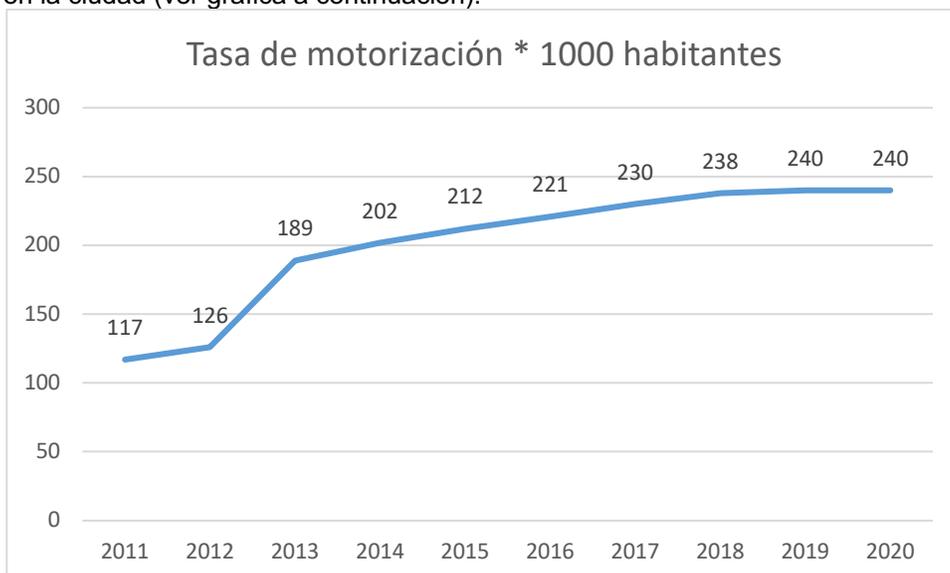
En efecto, de acuerdo con el Índice Global de Tráfico que mide la congestión vehicular de vehículos particulares en más de 1.000 ciudades en el mundo, *Bogotá fue la ciudad más congestionada del mundo durante el año 2020*¹⁶, un hecho absolutamente escandalizador.

Los estudios demuestran que la alta congestión vehicular produce múltiples efectos negativos en la calidad de vida¹⁷. La congestión vehicular agudiza la contaminación ambiental a través del aumento de la polución y de los gases de efecto invernadero, y un alto grado de polución tiene efectos negativos directos en la salud humana, así como el aumento de los gases de efecto invernadero profundizan la crisis climática.

Además, la agudización de la congestión aumenta el consumo de combustible y los costos operacionales de los vehículos y por esa vía aumenta los costos del transporte público, es decir, aumenta los gastos de las familias, organizaciones y empresas que usan vehículos particulares y públicos; todo lo cual tiene efectos en la productividad del entorno organizativo de una ciudad.

La congestión vehicular es multicausal, pero uno de sus propulsores fundamentales es la alta cantidad de automóviles que circulan en una ciudad, fenómeno que en los países latinoamericanos ha venido intensificándose debido a un aumento de la capacidad adquisitiva de las clases medias, un mayor acceso a crédito y una reducción en los precios de los automóviles¹⁸.

Bogotá no ha sido ajena a este fenómeno, según datos de la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM), la tasa de motorización, que mide la cantidad de vehículos motorizados por habitante, es creciente en la ciudad, pasando de 117 por mil habitantes en 2011 a 240 en 2020. Una clara evidencia del aumento progresivo de automóviles en la ciudad (ver gráfica a continuación).



Además, este aumento de automóviles es primordialmente un aumento del vehículo particular. Según datos de la SDM el número de carros particulares ha crecido en Bogotá a una tasa promedio anual del 7% desde el 2008 hasta el 2018, pasando de 911.793 carros en 2008 a 1.764.105 carros, es decir, casi el doble de carros particulares en 10 años; pero más impresionante es el caso de las motos que ha crecido a una tasa

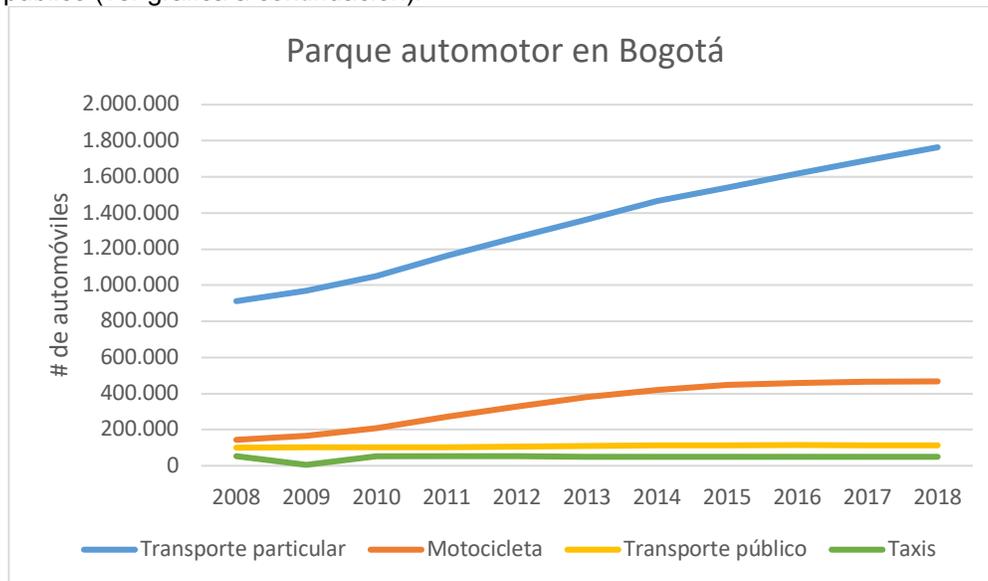
¹⁶ [Global Traffic Scorecard | INRIX Global Traffic Rankings](#)

¹⁷ CEPAL (2003). Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo. Santiago de Chile.

¹⁸ CEPAL (2003). Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo. Santiago de Chile.

promedio anual del 12% en este mismo periodo, pasando de 143.891 en 2008 a 467.496 en 2018, es decir, casi el triple en 10 años¹⁹.

En contraste, los vehículos para transporte público han crecido mínimamente en los últimos años; evidenciando la tendencia creciente a utilizar las vías de la ciudad para uso privado, en detrimento del transporte público (ver gráfica a continuación).



Este hecho es determinante pues el uso del carro particular genera mucha más congestión que el transporte público, esto debido a que las personas que se transportan en carro particular ocupan un mayor espacio vial que las personas que se transportan por otros medios de transporte.

En Bogotá, de acuerdo con información oficial, la ocupación promedio de un vehículo particular en la ciudad es de 1.2 personas por vehículo, mientras que en un bus del SITP se movilizan en promedio 60 personas por trayecto²⁰.

Es decir, se necesitan 50 carros particulares para movilizar el mismo número de personas que viajarían en un solo bus del SITP. Esto demuestra que el carro particular en esas condiciones (1.2 personas por vehículo) hacen un uso absolutamente ineficiente del espacio vial.

Y si bien el uso del carro particular es el que produce más congestión, la gran mayoría de las personas de la ciudad no se transportan en carro particular: de acuerdo con la Encuesta de Movilidad 2019, apenas el 15% de la totalidad de los viajes diarios en la ciudad se realiza en carro particular, mientras que el 37% de los viajes se realizan en Transmilenio o SITP.

Es decir que apenas el 15% de la totalidad de los viajes diarios en la ciudad, realizados en carro particular, son los que ocasionan en gran medida la congestión, y sus efectos negativos ya señalados en el medio ambiente, salud y productividad de Bogotá.

Todo esto nos invita a señalar que el control de la congestión que produce el carro particular debe ocupar un lugar primordial en la agenda de la política pública de movilidad en la ciudad de Bogotá. En ese sentido, el presente proyecto de acuerdo presenta una propuesta de movilidad alternativa, que busca promover el uso eficiente del vehículo particular, y en ese sentido, tener efectos positivos en la movilidad.

La propuesta del carro compartido

¹⁹ El caso de las motos se explica porque es un vehículo más barato y porque no experimenta los mismos niveles de congestión del carro; pero los niveles de accidentalidad y de riesgo de muerte en un trayecto en moto son mucho mayores que en otros medios de transporte.

²⁰ Extraído de: [Campana para respetar los carriles preferenciales en Bogotá | Portal Bogotá - Entorno de Staging \(bogota.gov.co\)](https://portal.bogota.gov.co/entorno-de-staging/campana-para-respetar-los-carriles-preferenciales-en-bogota)

El carro compartido (car-sharing o car-pooling) es una práctica de movilidad que consiste en compartir el uso del carro particular, de manera que se promueve un uso más eficiente del mismo.

En ciudades de Europa, Asia, Estados Unidos y Brasil se han desarrollado iniciativas de carro compartido a partir de alianzas entre actores del sector privado, asociativo y público, que consisten en promover el uso colectivo de vehículos particulares; en los que sus participantes usan los carros sin tener la propiedad de estos, o a partir de esquemas de copropiedad.

Diferentes estudios realizados para medir el impacto que tienen estas iniciativas en la movilidad urbana han demostrado que el uso del carro compartido tiene un efecto directo en la reducción del uso del carro particular y en la reducción de la compra de carros particulares²¹, y por esa vía una reducción de la congestión vehicular²².

Así mismo, el uso de carros compartidos (generalmente de flotas eléctricas o híbridas) tienen un impacto positivo en la reducción de los efectos contaminantes²³. Y además, se ha probado que el carro compartido es más eficiente económica y energéticamente que el carro particular²⁴.

Adicionalmente, un estudio realizado en barrios periféricos de la ciudad de Bogotá demuestra que las prácticas de movilidad compartida, en un contexto de bajo acceso al sistema de transporte público de la ciudad y al vehículo particular, pueden contribuir a mejorar la movilidad en estos barrios, y de esa manera, el acceso de la población pobre a los bienes y servicios que ofrece la ciudad. Esto debido a que dicho estudio encuentra que hay una alta similitud de necesidades y frecuencias de viaje entre personas que viven relativamente cerca; lo que haría óptimo una coordinación del transporte particular²⁵.

Dados los beneficios probados en la disminución de la congestión vehicular y en la mayor eficiencia social, económica y energética, una iniciativa de carro compartido se perfila como un instrumento de política idóneo para hacer un uso eficiente del carro particular y por esa vía controlar la congestión vehicular.

En ese sentido, el presente proyecto de acuerdo propone la materialización en la ciudad de Bogotá de un *día del carro compartido* que permita fortalecer el uso racional del vehículo particular en la ciudad, y de esa manera, las prácticas de movilidad sostenible.

Esto se logrará a partir del desarrollo de una estrategia integral liderada por la Administración orientada fundamentalmente a sensibilizar y conmovir a la ciudadanía sobre la necesidad imperante y los múltiples beneficios de usar racionalmente el vehículo particular en Bogotá, no solo durante la jornada del día del carro compartido, sino permanentemente.

Es así como este proyecto de acuerdo busca, entre otras, promover alianzas con el sector privado y las universidades de la ciudad para que se incentive al interior de las organizaciones el uso compartido del transporte, no solo durante la jornada del día del carro compartido, sino permanentemente.

Además, dentro del proyecto de acuerdo se propone el desarrollo de un aplicativo móvil, que le permita a la ciudadanía interactuar y así construir redes para poder compartir el carro en un ambiente de confianza.

El día del carro compartido como medida eficaz para impactar las prácticas de la movilidad en Bogotá

De acuerdo con las mediciones realizadas por la Secretaría Distrital de Ambiente, durante los días sin carro se reduce la contaminación ambiental y auditiva en la ciudad: en las jornadas del día del carro celebradas en 2015 y 2016 se presentó una disminución cercana al 20% en material particulado comparado con un día análogo; y se presentó una reducción de los niveles de presión sonora del 28% en horas pico y 39% en horas valle²⁶.

Además, también tiene un efecto en la reducción de la congestión vehicular: la gráfica a continuación nos muestra que durante el día sin carro del 7 de febrero del 2019 hubo un aumento promedio de **7 km por hora**

²¹ Roblek, V.; Meško, M.; Podbregar, (2021) I. Impact of Car Sharing on Urban Sustainability. Sustainability. Chapman, Eychmans (2020). Does Car-Sharing Reduce Car-Use? An Impact Evaluation of Car-Sharing in Flanders, Belgium.

²² Li, Hong, Zhang (2016). An empirical analysis of on-demand ride sharing and traffic congestion.

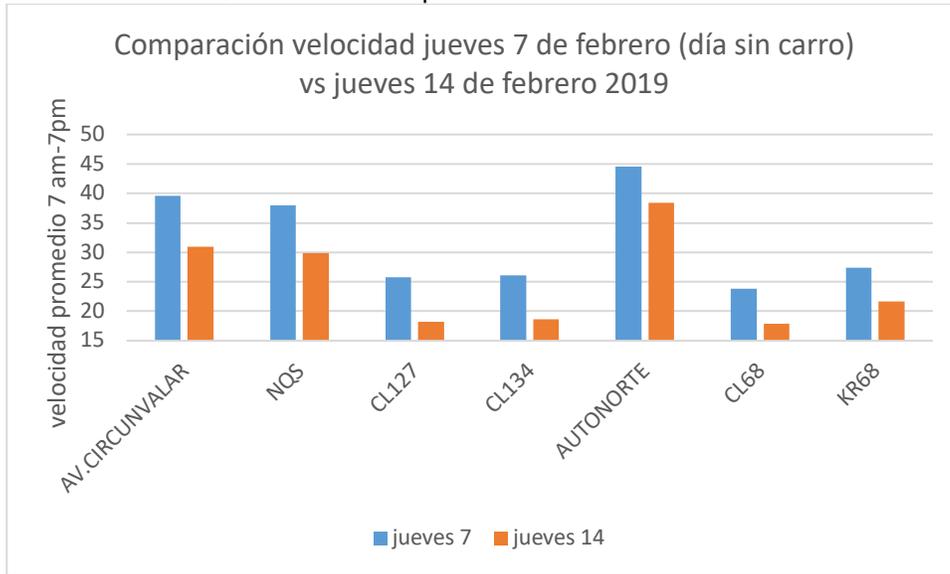
²³ Silva, et al (2018). Buscando a mobilidade sustentável: impacto do projeto vamos de carros elétricos compartilhados por cenários simulados.

²⁴ Gil Borreguero, Capuz Rizo (2017). Análisis de ecoeficiencia del uso compartido de vehículos respecto del vehículo privado.

²⁵ Vecchio. G. 2018. Producing Opportunities Together: Sharing-Based Policy Approaches for Marginal Mobilities in Bogotá

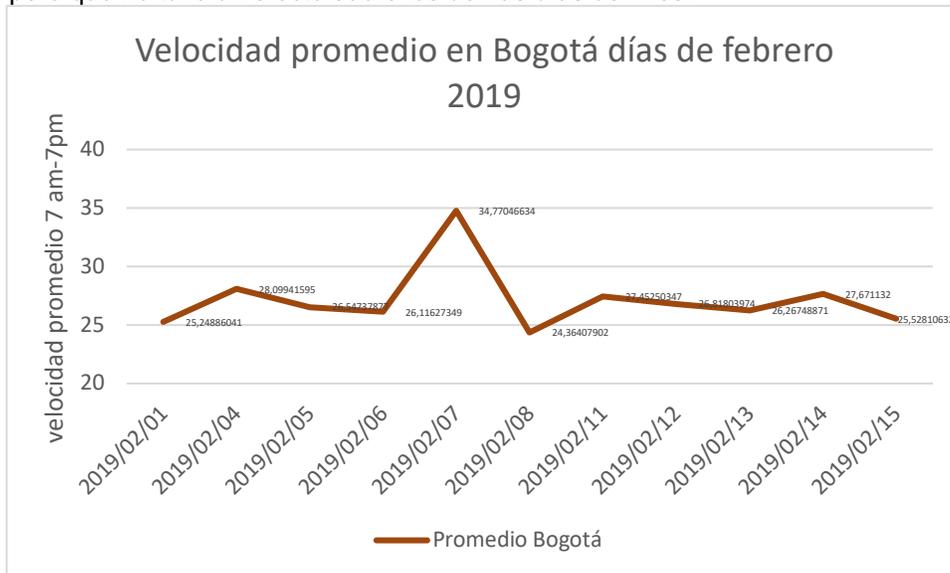
²⁶ Extraído de Decreto 054 de 2017 Alcaldía Mayor de Bogotá

en la velocidad de circulación con respecto al jueves 14 de febrero en siete principales avenidas de la ciudad, es decir un **aumento en el 30%** de la velocidad promedio.



Ahora, si bien con esto se demuestra que el *día sin carro* tiene efectos relevantes en la disminución de la congestión vehicular, así como disminución de la contaminación ambiental y auditiva; estos efectos solo permanecen durante el desarrollo de las jornadas, pues el resto de los días sigue el mismo flujo vehicular normal de la ciudad, de manera que no se impacta positivamente sobre la conducta de los ciudadanos, ni sobre la congestión vehicular.

La gráfica a continuación prueba este hecho, pues al verificar la velocidad promedio durante los primeros días de febrero de 2019 se nota que el día 7 de febrero (día sin carro) fue un día atípico en el que se aumentó la velocidad, pero que no tuvo un efecto sobre los demás días del mes.



Pero ¿por qué el día sin carro no produce un impacto (ni siquiera a corto plazo) en las prácticas de movilidad en Bogotá? El enfoque de cultura ciudadana en la política pública nos ayuda a explicar este hecho y a

sustentar que el día del carro compartido, en contraposición al día sin carro, sí tiene efectos que impactan la conducta de los ciudadanos:

Si bien el día sin carro demuestra con hechos concretos que una reducción de la circulación de los carros particulares reduce la congestión vehicular, reduce la contaminación ambiental y genera un bienestar individual y social, esto no es suficiente para que las personas cambien sus prácticas de movilidad.

Lo primero a lo que nos invita el enfoque de cultura ciudadana en la política pública es a entender que para modificar las prácticas de movilidad no es suficiente con informar o 'concientizar' a las personas sobre los beneficios de no usar carro particular (o a establecer una restricción como el pico y placa); es decir, no es suficiente con que las mayorías estén de acuerdo con que racionalizar el uso del carro particular genera un beneficio social o con que haya una normativa que restrinja la movilidad. Modificar los comportamientos parte también de entender que estos responden en gran medida a razones, intereses y emociones, los cuales son diversos y múltiples²⁷

Entonces para modificar los hábitos de movilidad hay que proponer salidas que encausen razones, intereses y emociones de las personas que se movilizan: dejar de utilizar el carro no es viable a pesar de sus múltiples beneficios porque hay razones y emociones que lo impiden, por ejemplo, que las alternativas de movilidad no sean más eficientes ni generen un mayor bienestar, o que el transporte público no genere confianza o promueva la sensación de inseguridad.

Pero usar el carro de forma compartida sí es viable, pues hay razones y emociones que pueden impactar en el corto y largo plazo: se puede seguir usando el vehículo particular, se generan redes de confianza que reducen la sensación de inseguridad, se pueden reducir los costos de supervisión y de operación de los vehículos particulares, se puede reducir la congestión vehicular y en esa medida se puede reducir la contaminación ambiental y generar efectos positivos en la productividad de la ciudad.

VI. IMPACTO FISCAL

El presente acuerdo no tendría impacto fiscal adicional para Bogotá pues los recursos requeridos se obtendrían del presupuesto de inversión de la Secretaría Distrital de Movilidad, dado que la iniciativa del 'día del carro compartido' se alinea perfectamente con una de las iniciativas de inversión para el año 2022 de esta entidad.

A saber, dentro del proyecto de inversión 7588 de la SDM '*Fortalecimiento de una movilidad sostenible y accesible para Bogotá y Región*', que tiene una financiación de \$7.656 millones para el año 2022, se establece que una de las iniciativas que se priorizará en el marco del Plan de Desarrollo Distrital '*Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI*' es la siguiente:

- Realizar la implementación de políticas de gestión de la demanda y otros mecanismos para el desincentivo del uso ineficiente del vehículo privado:
 - a) Formular e implementar estrategias de gestión de la demanda del transporte que fomenten el uso eficiente de los vehículos privados;
 - b) Diseñar, gestionar e implementar una estrategia para aumentar la ocupación promedio del vehículo privado en la ciudad;
 - c) Realizar apoyo técnico, administrativo y/o financiero a los proyectos de movilidad.

Y así, la implementación del presente Acuerdo sobre carro compartido impactaría las siguientes metas del componente de inversión de la SDM:

- Formular e implementar el 100% de las estrategias de gestión de la demanda de transporte que fomenten el uso eficiente de los vehículos privados.
- Realizar el 100% del apoyo técnico, administrativo, legal y financiero a los proyectos de movilidad

²⁷ Mockus et al (2012). Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina.

- Diseñar, gestionar e implementar el 100% de una estrategia para aumentar la ocupación promedio del vehículo privado en la ciudad.

VII. TÍTULO-ATRIBUCIONES-CONSIDERANDOS

PROYECTO DE ACUERDO N° 274 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL DÍA DEL CARRO COMPARTIDO CON EL PROPÓSITO DE INCENTIVAR EL USO RACIONAL DEL VEHÍCULO PARTICULAR”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas por el Decreto-Ley 1421 de 1993.

ACUERDA:

VIII. ARTICULADO

Artículo 1- Objeto. Ordenar la creación del *día del carro compartido* a partir del año 2023, como una medida para fortalecer el uso racional del vehículo particular, y en consecuencia, mejorar las prácticas de movilidad en la ciudad y generar efectos positivos en el medio ambiente.

El propósito de esta medida es incentivar la práctica del uso compartido del vehículo particular en la ciudad con el fin último de reducir, de forma sostenible y acudiendo a la mutua cooperación, la congestión vehicular y la contaminación ambiental.

Parágrafo: Para efectos de este Acuerdo se entiende por “carro compartido” una práctica de movilidad donde tres (3) o más personas acuerdan voluntariamente compartir un vehículo particular para realizar desplazamientos de un lugar a otro.

Artículo 2. La Administración Distrital expedirá, mediante decreto, la reglamentación de la medida de la que trata el artículo 1 del presente Acuerdo, incorporando la estrategia (incluyendo la estrategia pedagógica), los incentivos y las medidas de restricción vehicular necesarias para la implementación de dicha jornada.

Artículo 3. –Lineamientos para la implementación del día del carro compartido. La Administración Distrital liderará la estrategia para la implementación del día del carro compartido, la cual debe contemplar mínimo los siguientes lineamientos:

- a. Crear acciones, estrategias y campañas pedagógicas para promover la cooperación en el ámbito de la movilidad de la ciudad. A su vez, estrategias pedagógicas que muestren a la ciudadanía la importancia y los beneficios de la movilidad sostenible y el uso racional del vehículo particular, a través de acciones de agencia cultural que permitan sumar esfuerzos de ciudadanos, entidades educativas, empresas, instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, agremiaciones o juntas de vecinos, entre otras instituciones.
- b. Gestionar alianzas con todas las entidades del distrito, empresas y universidades de la ciudad para que al interior de estas organizaciones se creen incentivos institucionales para el uso del carro compartido y para que estas organizaciones puedan prestar apoyo logístico y pedagógico para la implementación de la jornada.
- c. Realizar un monitoreo pedagógico orientado a que las autoridades de tránsito vigilen el correcto desarrollo de la jornada y sensibilicen a la ciudadanía sobre los beneficios de la movilidad sostenible y el uso racional del vehículo particular.
- d. Construir redes de confianza entre ciudadanos con capital social compartido, para que a través del uso de las TIC de la que trata el artículo 3 del presente Acuerdo, puedan compartir su vehículo en condiciones de seguridad y confianza.
- e. Generar alianzas entre la policía, IDARTES y organizaciones de artistas para que quien regule el día del carro compartido sean autoridades policivas junto con autoridades culturales.

Artículo 3. Plataforma móvil para el uso del carro compartido. La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad, creará una aplicación móvil orientada a promover el uso compartido de los vehículos particulares.

Esta aplicación móvil deberá facilitar la interacción entre ciudadanos para que estos puedan gestionar viajes compartidos multi-destino durante la jornada y los demás días del año. Además, la aplicación podrá generar certificados de viaje individuales a los pasajeros que les permita validar la realización de sus trayectos.

Parágrafo 1. La aplicación deberá crearse y actualizarse año a año, en caso de ser requerido, previo a la realización del día del carro compartido.

Parágrafo 2. La Secretaría Distrital de Movilidad se encargará de todas las acciones de publicidad y de promoción para sensibilizar a la ciudadanía sobre el uso de la aplicación móvil, previo a la realización del día del carro compartido.

Artículo 4. Seguimiento a la jornada. La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad y Secretaría Distrital de Ambiente, realizarán el seguimiento y monitoreo de la jornada del día del carro compartido, con el propósito de medir su impacto sobre la congestión vehicular y la contaminación en la ciudad, a través de los mecanismos de medición que dispone la Administración Distrital para tales fines.

Parágrafo 1. La Administración Distrital contratará mediante una convocatoria abierta la realización de un estudio independiente de corte cualitativo y cuantitativo sobre la jornada del día del carro compartido que permita comprender los beneficios, puntos críticos e intereses, razones y emociones de los ciudadanos y las ciudadanas acerca del uso del carro compartido en Bogotá.

Artículo 6. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

DIEGO ANDRES CANCINO
Concejal de Bogotá, D.C.
Partido Alianza Verde
Autor del Proyecto de Acuerdo