



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

AÑO III N°. 3412 DIRECTOR (E): CARLOS ARTURO DUARTE CUADROS AGOSTO 05 DEL AÑO 2022

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

PROYECTO DE ACUERDO N° 431 DE 2022 PRIMER DEBATE “POR EL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE BICITAXISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	9491
---	------

PROYECTO DE ACUERDO N° 431 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE BICITAXISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO.

Dictar los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas, con el fin de procurar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y al principio de confianza legítima de las personas que se dedican voluntariamente a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad.

2. CONTEXTO¹.

En el contenido de la Sentencia T-442 de 2013 de la Honorable Corte Constitucional, se describen los siguientes hechos, que sirven de sustento y contexto de la presente iniciativa, así:

- “Desde el año 1997, en la ciudad de Bogotá, se viene presentando un modo alternativo de transporte público denominado bicitaxismo, atribuyendo su origen a la implementación de las fases I y II de Transmilenio, pues *“aprovechó la aglomeración de usuarios de las estaciones intermedias y finales del sistema (...) para ofrecer el servicio de transporte complementario en un radio de acción que no supera los dos (2) kilómetros desde la estación de origen, dado que no se cuenta con un sistema de transporte público suficiente”*.”
- “Ante la insuficiencia del transporte público para atender las necesidades que demanda la ciudad, los bicitaxis han venido operando en diferentes sectores de la misma por más de diez años, contando actualmente con más de 8.000 conductores que atienden cerca de 150.000 usuarios diarios en al menos trece localidades del Distrito: Suba, Engativá, Fontibón, Kennedy, Bosa, Tunjuelito, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Antonio Nariño, Mártires, Puente Aranda, Usaquén y Chapinero”.
- “A pesar de la falta de reglamentación de la actividad de bicitaxismo, se han agremiado en asociaciones para autorregular el servicio. En tal sentido, operan *“de acuerdo con unas reglas básicas que los obligan a cubrir la ruta hasta el paradero principal, parquear en un costado de la calle y hacer fila, respetando el turno de llegada de sus otros*

¹ La información contenida en el presente acápite fue tomada de la Sentencia T-442 de 2013. Referencia: Expediente T-3.826.828. Acción de Tutela presentada por la Federación Nacional de Bicitaxis (FENALBIC), la Federación Nacional de Bicitaxistas de Colombia (FENABICOL), la Corporación Suroriental de Tricimovilidad y la Asociación de Propietarios de Bicitaxis de Suba (ASOPROBISUBA), en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad del Distrito de Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Derechos fundamentales invocados: trabajo, mínimo vital, propiedad privada y libre empresa.

compañeros, rotaciones que garantizan a todos los asociados condiciones especiales de explotación de las rutas”.

- “Cada bicitaxi se caracteriza por contar con una carpa, de tal forma que pueden garantizar condiciones aceptables de viaje. Aunque no cuentan con un permiso de circulación por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, *“al interior se puede encontrar una planilla, similar a la de los taxis, con la identificación del conductor, el número de matrícula del vehículo y el listado de rutas y precios”.*
- “El bicitaxismo ha prosperado como actividad económica y ecológica porque a nivel nacional no existía una norma que reglamentara dicha actividad, indicando que desde el inicio ha estado amparada por la Constitución como un desarrollo del derecho al trabajo y a la libertad de oficio y empresa”.
- “Hasta el año 2010, el Congreso de la República prohibió el servicio público de pasajeros en vehículo no automotor y de tracción animal, en el artículo 21 de la Ley 1383 del mismo año, que modificó el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. Esta disposición contempló que será sancionada la prestación del servicio público de transporte con esta clase de vehículos”.
- “Esta norma fue demandada por inconstitucional ante la Corte Constitucional, la cual se pronunció en sentencia C-981 de 2010. En dicho fallo, la parte resolutive declaró la exequibilidad del numeral 12 del literal a) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificada por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, *“bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación, por las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar que originan la restricción allí establecida”*²”.

² Frente a este hecho, puntualizan que la Corte decidió aplicar el mismo criterio de la sentencia C-355 de 2003 *“que condicionó la norma que ordenaba erradicar el transporte de vehículos de tracción animal, sosteniendo que es desproporcionada una prohibición absoluta, de alcance nacional, que no especifica el tipo de vehículos a los que se aplica, ni distingue entre zonas urbanas o rurales, o entre tipos de vías, o entre modalidades del servicio, porque la finalidad de la restricción es proteger la seguridad de los usuarios, y es posible identificar distintas actividades de transporte público no automotor que se*

- “Contrario a la interpretación de la Corte Constitucional, **“el Distrito Capital y la Secretaría de Movilidad han procedido, a través de la Policía Metropolitana de Tránsito, a realizar permanentes operativos en la ciudad para verificar y sancionar a los bicitaxis por prestar servicio público con vehículo no automotor, aplicándoles lo dispuesto en el artículo 21 literal A numeral 12”**. (Negrillas y resaltado por fuera del texto original)
- “Frente a la situación y teniendo en cuenta las sanciones de las cuales han venido siendo objeto, la Alcaldía les manifestó que se requiere de una modificación de las normas nacionales que permita el transporte público de pasajeros en sistemas que utilicen triciclos o bicicletas acondicionadas para tal fin. De igual modo, en lo que respecta al Sistema Integrado de Transporte Público, cuentan que la administración Distrital adujo que en la fase 4 del mismo *“contempla la integración de los diferentes modos de transporte público que se encuentran en el marco del Plan Maestro de Movilidad, hasta llegar al férreo, sin incluir aún modo automotor. Superados los dos supuestos mencionados anteriormente”*.
- “Las acciones y omisiones de la Administración Distrital frente al tema, contrarían el mandato constitucional que le impone el deber de adoptar medidas a favor de grupos marginados o discriminados, como son los bicitaxistas, *“a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado”*.
- “Los bicitaxistas, al igual que los recicladores, como grupo marginado y discriminado, tienen *“derecho a convertirse de manera progresiva en empresarios del transporte a través de acciones afirmativas de la Administración Distrital dirigidas a incluirlos en el SITP, en mejores condiciones de competitividad y productiva”*.

realizan con autorización de las autoridades administrativas, como los coches de Cartagena, y en circunstancias que no impliquen riesgo para la seguridad ni plantean grandes problemas de movilidad y que por el contrario, al paso que constituyen fuente de ingresos para un número importante de personas, prestan servicios requeridos por usuarios”. Nota al pie contenida en la Sentencia T-442 de 2013.

- “La solicitud al juez de tutela estuvo dirigida a la protección de los derechos fundamentales de los bicitaxistas, con la finalidad de que se ordene a la Administración Distrital-Secretaría de Movilidad que: **(i)** declare al gremio de los bicitaxistas como perteneciente a una actividad económica legal y ecológica que está sometido al régimen sancionatorio previsto en el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010; **(ii)** reglamente esta modalidad de transporte público, conforme a los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-981 de 2010; **(iii)** suspenda los operativos de Policía contra ese gremio; **(iv)** elabore un estudio que contemple el impacto que generará el SITP sobre la actividad del bicitaxismo y, finalmente, **(v)** adelante acciones afirmativas a favor de los bicitaxis incluyéndolos de forma real y efectiva en las nuevas rutas y servicios del Sistema Integrado de Transporte Público”.

Así las cosas, el bicitaxismo es una actividad que ha venido siendo ejercida desde hace más de veinte (20) años en la ciudad, lo cual, como es de esperarse, generó en quienes la ejercen la sensación de estar actuando con anuencia de la Administración y, por lo tanto, ésta está obligada a tomar medidas que mitiguen el impacto en sus derechos fundamentales, especialmente el derecho al trabajo y al mínimo vital.

Es por ello, que la Corte Constitucional evidenció que el bicitaxismo como medio alternativo de transporte, caracterizado por la informalidad y por ser fuente de ingresos económicos para un número significativo de familias capitalinas, necesita ser reglamentado por las autoridades competentes para ello. Por esta razón, el Alto Tribunal consideró pertinente exhortar tanto al Ministerio de Transporte como a la Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría Distrital de Movilidad para que promueva las políticas en la materia³.

³ Véase Sentencia T-442 de 2013.

De esta manera, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-442 de 2013, resolvió:

“SEGUNDO.- EXHORTAR al Ministerio de Transporte para que, dentro del ámbito de sus competencias, **promueva la implementación de medidas que en forma definitiva establezcan la forma y condiciones en que puedan o no operar los llamados bicitaxis,** teniendo en cuenta los parámetros señalados en la sentencia C-981 de 2010. (Negrillas y resaltado por fuera del texto original)

TERCERO.- EXHORTAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría de Movilidad- para que, (...), **proceda a diseñar la política a nivel local sobre el bicitaxismo,** teniendo en cuenta los parámetros señalados en esta sentencia acerca del respeto al principio de confianza legítima y democrático y el derecho fundamental al trabajo de quienes ejercen tal actividad. (Negrillas y resaltado por fuera del texto original)

CUARTO.- PREVENIR a la Secretaría de Movilidad de Bogotá para que, en la elaboración de la política pública referida en el ordinal anterior: **(i) garantice la participación de los potenciales afectados y (ii) las medidas a tomar mitiquen el impacto de sus derechos fundamentales, específicamente, al trabajo y al mínimo vital, observando ante todo el principio de confianza legítima.**” (Resaltado por fuera del texto original)

Conforme lo resuelto por la Corte Constitucional Constitucional se tiene que el Ministerio de Transporte, a la fecha, expidió la Resolución 3256 de 2018 “*Por la cual se reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna, aprovechando el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y se dictan otras disposiciones*”.

Y en lo que respecta a la **Administración Distrital** (Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría Distrital de Movilidad), **hace falta diseñar la Política Pública de Bicitaxistas** que garantice la participación ciudadana de los potenciales afectados y mitigue el impacto de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de esta población, observando ante todo el principio de confianza legítima.

Por esta razón, es que se presenta el Proyecto de Acuerdo que tiene como objeto dictar los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas. Al respecto, es pertinente referirnos a la competencia del Concejo de Bogotá para dictar lineamientos de Política Pública, trayendo como referencia el contenido del siguiente concepto de la Administración⁴, así:

*“En el ámbito distrital, **el Concejo de Bogotá como máxima autoridad del Distrito Capital**, tiene la facultad para facilitar las condiciones jurídicas, políticas e institucionales para la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas. Es por ello que, **dicta lineamientos de política pública, que determinan el conjunto de directrices para la elaboración y construcción de una política pública, señala el objeto, los principios, los objetivos y los componentes.**”*

El Alcalde Mayor al dictar las políticas públicas determina el conjunto coherente de estrategias, metas y planes de acción para la materialización de los derechos que el Estado y la Sociedad Civil conciben, definen y acuerdan y las entidades encargadas de implementarla”.

Adicionalmente, la iniciativa se sustenta en el principio de confianza legítima que protege a los bicitaxistas de los cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades distritales, al decidir de manera súbita prohibir la actividad de los bicitaxistas que operan con una modalidad diferente a lo que la Administración ha definido como permitido, encontrándose antes permitida por la falta de regulación del Distrito en la materia.

⁴ Concepto Unificador de Doctrina N° 05 de 2011 de la Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Dirección Jurídica Distrital de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor. Diciembre 30 de 2011. En <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45476&dt=S>

Así las cosas, se procede a continuación a desarrollar el principio de confianza legítima, tomando como referente jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3. DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA⁵.

La confianza legítima se deriva del ejercicio interpretativo hecho por la Corte Constitucional sobre los preceptos de seguridad jurídica (art. 1y 2 C.P.), respeto del acto propio y buena fe⁶ (artículo 83 C.P.), partiendo de las relaciones complejas que surgen entre la administración y los administrados⁷. Esta Corporación en sentencia C-478 de 1998, al hacer referencia a dicho principio, reseñó sus orígenes y principales características en las siguientes palabras⁸:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de

⁵ La información contenida en el presente acápite fue tomada de la Sentencia T-442 de 2013. Referencia: Expediente T-3.826.828. Acción de Tutela presentada por la Federación Nacional de Bicitaxis (FENALBIC), la Federación Nacional de Bicitaxistas de Colombia (FENABICOL), la Corporación Suroriental de Tricimovilidad y la Asociación de Propietarios de Bicitaxis de Suba (ASOPROBISUBA), en contra de la Secretaría Distrital de Movilidad del Distrito de Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Derechos fundamentales invocados: trabajo, mínimo vital, propiedad privada y libre empresa.

⁶ Sobre el principio de buena fe, la Sentencia C-131 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández señaló: “La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”. En Sentencia T-442 de 2013.

⁷ Asimismo, la Corte Constitucional ha reseñado que “el principio de confianza legítima es una proyección del principio de buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas”. (Sentencia T-075 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda). En Sentencia T-442 de 2013.

⁸ Véase Sentencia T-442 de 2013.

la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.” (Subrayado en texto original).

En razón a lo anterior, la Corte ha considerado que deben cumplirse varios elementos para identificar que se está ante un escenario donde resulta aplicable el principio de confianza legítima⁹:

“El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”¹⁰.

Ahora bien, como se manifestó, la confianza legítima es un principio que rige las relaciones entre la administración y las personas (naturales y jurídicas), dentro de las cuales, por supuesto, pueden presentarse todo tipo de hipótesis, dado el complejo aparato Estatal¹¹.

⁹ Véase Sentencia T-442 de 2013.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-660 de 2000.

¹¹ Véase Sentencia T-442 de 2013.

Una de estas manifestaciones tiene que ver con el ejercicio del derecho al trabajo a través de sus diferentes formas, siendo la más recurrente en la jurisprudencia constitucional la que tiene que ver con actividades económicas no reguladas. En concreto, esta Corte ha conocido en sede de revisión de acciones de tutela interpuesta por ciudadanos que alegan el desconocimiento de la confianza legítima por parte de la administración por expedir actos que pretenden acabar o modificar su diario ejercicio del comercio en espacios de uso público. En seguida, se hará referencia a algunos casos resueltos por esta Corporación¹²:

- En la sentencia **T-053 de 2008**¹³, la Corte estudió la situación de una comerciante, quien se vio afectada por el acto administrativo proferido por la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Cali, mediante el cual ordenó la recuperación del espacio público que se destinaría a la implementación de las obras del nuevo sistema de transporte masivo de la ciudad, particularmente el retiro del quiosco propiedad de la actora, por no contar con el respectivo permiso de la administración municipal.

La respectiva Sala consideró que la decisión adoptada por la administración municipal desconoció *“abiertamente el principio de confianza legítima del que es titular la accionante y, de contera, vulnera sus derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital”*. Allí se evidenció que la accionante llevaba ocupando el espacio hace más de 22 años, manifestación que no fue controvertida por la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Cali. Así las cosas, la Corte consideró que, como quiera que la entidad demandada no adoptó alguna medida alternativa para la preservación del principio de confianza legítima y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la actora y de su núcleo familiar, el acto administrativo de desalojo lesionó desproporcionadamente sus intereses y constituyó una medida regresiva.

¹² Ibidem.

¹³ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Finalmente, la Sala Cuarta de Revisión tuteló los derechos fundamentales invocados por la accionante y le ordenó que en un término 48 horas estableciera *“un plan contentivo de medidas adecuadas, necesarias y suficientes para reubicar a la accionante”*.

- En otra oportunidad, centrada más en la protección del espacio público, la Corte Constitucional en la sentencia **T-1098 de 2008**¹⁴ estudió el caso de la señora Rosa Elena Higuera, quien se encontraba ocupando de hecho una vía pública en la ciudad de Ibagué. En ese caso, la administración municipal inició el proceso policivo y posteriormente llevó a cabo la diligencia de restitución del espacio público, en el que la accionante solicitó un plazo adicional que no fue aceptado. Allí, el desalojo se llevó a cabo, por lo que en principio, la acción de tutela parecía ineficaz pues estaba destinada a evitar que esto ocurriera. No obstante, ante la situación particular de la accionante y sus evidentes condiciones de vulnerabilidad, la respectiva Sala determinó que¹⁵:

“(…) el Estado tiene la obligación constitucional de velar por la protección de la (sic) integral del espacio público, a fin de garantizar el acceso a todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos, la administración debe propender porque la preservación del interés colectivo no obligue a los administrados que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, atendiendo a sus condiciones físicas y económicas, a soportar una carga indebida y desproporcionada. En este sentido, las medidas de desalojo del espacio público deben estar precedidos por un cuidadoso estudio y evaluación de las condiciones y características de la realidad social de cada caso particular.”

En este sentido, la Corte concluyó que las autoridades encargadas de preservar el interés general deben procurar que en su actuar se minimice el daño que eventualmente se pueda ocasionar a las personas afectadas con el desalojo, ante lo cual pueden acudir a programas

¹⁴ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁵ Véase Sentencia T-442 de 2013.

“de atención a la población que se encuentre en situación de desplazamiento masivo, pobreza, indigencia, entro otros factores característicos de este grupo vulnerable, que se ven obligados a utilizar el espacio público, ya sea para desarrollar actividades comerciales o establecer su vivienda.”

Por lo anterior, la Corte ordenó a la Alcaldía de Ibagué que informara a la accionante sobre los subsidios a la población indigente, así como el inicio de los trámites necesarios para su inclusión en dichos programas¹⁶.

De la anterior jurisprudencia, puede advertirse que la Corte Constitucional ha entendido que la forma adecuada de preservar el interés general no es a través de actos lesivos del principio de confianza legítima de los administrados, de forma tal que no puede castigárseles por ejercer actividades económicas con las que además se garantizan la subsistencia y el mínimo vital. No es una culpa atribuible a ellos cuando quiera que por acción u omisión (en la mayoría de casos por esto último) la administración ha permitido dichas situaciones, que por mucho tiempo, creó en ellos expectativas favorables que no pueden ser eliminadas súbitamente¹⁷.

Finalmente, cabe anotar que cualquier acto que pretenda modificar la expectativa creada en los administrados, debe tener en cuenta los siguientes criterios con el fin de garantizar el principio de confianza legítima: **(i)** la medida de protección no equivale a indemnización ni a reparación y **(ii)** debe brindarse el tiempo y medio necesarios para que pueda reequilibrar su posición o se adapte a la nueva situación¹⁸.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Véase Sentencia T-442 de 2013.

¹⁸ Véase Sentencia T-438 del 17 de septiembre de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero. En Sentencia T-442 de 2013.

4. ALGUNOS DATOS DE LA CARACTERIZACIÓN DEL BICITAXISMO EN BOGOTÁ¹⁹.

Según el Estudio de Caracterización del Bicitaxismo en Bogotá 2019, se presentan algunos datos, así:

- ✓ Se encontraron 4.646 vehículos en operación.
- ✓ El 51% de los vehículos tiene motor a combustión.
- ✓ Se caracterizaron 2.209 propietarios (con ese único rol).
- ✓ Se caracterizaron 1.332 conductores (con ese único rol).
- ✓ Se caracterizaron 1.949 propietarios y conductores (con los dos roles).
- ✓ La población a vinculación a la operación del bicitaxismo ha crecido en 55% entre 2013 y 2019.
- ✓ El 90% de la población caracterizada tiene al bicitaxismo como única fuente de ingreso.
- ✓ El 27% de las personas caracterizadas en la operación del bicitaxismo (1.495 personas) tienen nacionalidad venezolana.
- ✓ La participación de las mujeres en el bicitaxismo se incrementó en 59% entre 2013 y 2019.
- ✓ Las localidades de Kennedy, Bosa y Suba concentran el 76% de la operación de la ciudad.
- ✓ 257 personas (5%) de la población caracterizada tiene algún tipo de discapacidad.
- ✓ Los bicitaxistas tienen una vulnerabilidad social en atención a la ausencia de vinculación laboral formal y de prestaciones sociales.
- ✓ El 52% de las personas viven en estrato 2.
- ✓ El 79, 8% de las personas no tienen cuenta bancaria.

¹⁹ La información contenida en el presente acápite fue tomado de los resultados del Estudio de Caracterización del Bicitaxismo en Bogotá 2019.

5. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.

La presente iniciativa encuentra pleno respaldo en la Constitución Política y en el ordenamiento legal, por lo que es clara su viabilidad jurídica, con base en el análisis que se realiza a continuación.

CONSTITUCIONALIDAD

Los artículos 1º, 2º y 5º de la Constitución Política definen el modelo de Estado como social de derecho fundado en el interés general, la solidaridad, el trabajo y la dignidad humana, que impone a las autoridades públicas en el marco de sus competencias estructurar un sistema de actuación que responda a estos principios con los que Colombia apuesta a organizarse para la convivencia pacífica y la prosperidad colectiva y de las personas, las familias, y las comunidades en general.

De conformidad con estos postulados, el poder del Estado se justifica para el cumplimiento de unos fines esenciales, siendo el primero de ellos el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Es importante resaltar que el concepto de derechos fundamentales protegidos por la Constitución Política, y que son vinculantes como obligaciones para los poderes públicos, es amplio, integral y abierto porque responde a la noción pluralista y garantista de lo que es inherente a la persona o lo que representa para la dignidad humana, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º, 93 incisos 1º y 2º y 94.

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, eficiencia, equidad y desarrollo sostenible.

Por su parte el artículo 13 de la Constitución erige a la igualdad material como uno de sus pilares, entendida como el deber y el mandato para el Estado de promover *“las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”* y de proteger *“especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”*.

En desarrollo de este principio, derecho y mandato de igualdad material, la Constitución focaliza y prioriza los derechos constitucionales de grupos poblacionales específicos, con garantías de igualdad y no discriminación, así como a través de los tratos diferenciados que requieren para el ejercicio de sus libertades y derechos.

Estos son los derechos de la mujer, la mujer en embarazo o lactante, y el mandato de que *“El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”* (C.P. artículo 43); de los niños cuyos derechos se declaran fundamentales así como prevalentes *“sobre los derechos de los demás”* (C.P. artículo 44); de los adolescentes a la protección y a la formación integral y de los jóvenes a participar en la gestión pública y privada encargada de la protección, educación y progreso de la juventud (C.P. artículo 45.); de las personas de la tercera edad y a las personas en situación de discapacidad para la asistencia, protección, rehabilitación, integración social (C.P. artículos 46 y 47).

Y el artículo 366 de la Constitución Política robustece el mandato de igualdad material al definir como fines sociales del Estado, el *“bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”* y el señalamiento como “objetivo fundamental” de su actividad, *“la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.”*

Por último, es importante indicar que la **Corte Constitucional** sustentada en los principios constitucionales de garantía del interés general y democrático, ha indicado en su jurisprudencia

que todas las medidas y decisiones de la Administración deben involucrar a las personas que les afectan, garantizando la protección de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables y asegurando su plena participación en los proyectos que puedan impactar las diversas formas de existencia²⁰.

También es imperativo resaltar las Sentencias C-981 de 2010 y T-442 de 2013 como referentes de la presente iniciativa.

LEGALIDAD

El literal b) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993, establece que "*Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas...*".

Los numerales 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, señalan que la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, el cual ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Asimismo, disponen que corresponde a las autoridades competentes diseñar y ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, "*racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda*".

El artículo 8 de la Ley 336 de 1996, manifiesta que bajo la suprema dirección y Tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal.

²⁰ Sentencia T-244 de 2012, M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub. En Sentencia T-442 de 2013.

El numeral 8 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 estableció que las entidades públicas deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos.

El artículo 204 de la Ley 1753 de 2015 establece que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte realizará acciones tendientes a promover el uso de modos no motorizados y tecnologías limpias tales como tricimóviles y reglamentará la prestación del servicio de transporte público en tricimóviles no motorizados y la posibilidad de alimentación de estos a los Sistema Integrado de Transporte Masivo - SITM, Sistema Estratégico de Transporte Público - SETP, Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y Sistema Integrado de Transporte Regional - SITR de acuerdo con las necesidades propias de cada sistema.

Finalmente se encuentra la Resolución N° 3256 de 2018²¹ del Ministerio de Transporte que reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna.

6. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ.

De conformidad con el Decreto Ley 1421 de 1993, los numerales 1, 7 y 25 del artículo 12, establece como atribuciones del Concejo las siguientes:

“1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

²¹ “Por la cual se reglamenta y autoriza la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, para su prestación de forma eficiente, segura, y oportuna, aprovechando el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y se dictan otras disposiciones”

(...)

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.”

7. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la ley 819 de 2003, la presente iniciativa no genera impacto fiscal, razón por la cual, su trámite no encuentra impedimento derivado de sus efectos fiscales.

Es importante resaltar, que la Honorable Corte Constitucional en su jurisprudencia ha dejado claro, que tratándose del análisis del impacto fiscal de las normas, las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no debe convertirse en barreras insalvables en el ejercicio de la función normativa, ni crear un poder de veto administrativo en cabeza del Secretario de Hacienda al pretender exigir exegéticamente el cumplimiento de su contenido como un requisito indispensable de trámite, porque se estaría reduciendo desproporcionadamente la capacidad de iniciativa normativa de las Corporaciones Públicas.

Lo anterior encuentra sustento en la Sentencia C- 911 de 2007, cuando indica que el impacto fiscal de las leyes no puede convertirse en óbice para que el Congreso de la República ejerza su función legislativa. En su sentido literal la Corte Constitucional señala:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe

interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

Y esta interpretación se hace extensiva a toda Corporación Pública del orden territorial, sea Concejo o Asamblea, dado que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 versa sobre el **“Análisis del Impacto Fiscal de las Normas”**, específicamente relacionados con Proyectos de Ley, Ordenanzas o Acuerdos.

Así las cosas y con fundamento en los argumentos expuestos, colocamos a consideración del Honorable Concejo de Bogotá la presente iniciativa.

MARÍA CLARA NAME RAMÍREZ
Concejal de Bogotá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO N° 431 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE BICITAXISTAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por los artículos 322 y 323 de la Constitución Política y los numerales 1 y 25 del Artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

ACUERDA

ARTÍCULO 1º. OBJETO. Dictar los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas, con el fin de procurar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y al principio de confianza legítima de las personas que se dedican voluntariamente a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad.

ARTÍCULO 2º. ENFOQUES. La Política Pública Distrital de Bicitaxistas podrá formularse teniendo en cuenta los siguientes enfoques:

- a. Enfoque de Derechos.** Igualdad real y efectiva de los derechos de los bicitaxistas y, garantía de restablecimiento y reparación de derechos en los casos de vulneración.

- b. Enfoque Diferencial.** Acciones afirmativas que transformen las desigualdades que impiden el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los bicitaxistas por razones culturales, étnicas, socioeconómicas, geográficas, religiosas, entre otras.
- c. Enfoque de Género.** Eliminar las barreras que producen discriminación y desigualdad de género en la población de bicitaxistas, con especial énfasis en las mujeres con jefatura de hogar, adultas mayores, con discapacidad, entre otras.
- d. Enfoque territorial.** Criterios objetivos de la organización y de la estructura espacial del Distrito que permita establecer las dinámicas propias de cada localidad donde se involucre al bicitaxismo, para establecer las zonas de actividad y proyectar soluciones.
- e. Enfoque Ambiental.** Establecer criterios accesibles y sostenibles de movilidad en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad.

ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS. La formulación de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas deberá orientarse por los siguientes principios universales que la caracterizan:

- a. Dignidad Humana.** Garantizar, proteger y respetar la dignidad humana de los bicitaxistas.
- b. Buena Fe.** Se presume la buena fe en la labor que realizan los bicitaxistas, no pueden ser considerados como ilegales, ni pueden ser estigmatizados o criminalizados por la actividad u oficio que ejercen informalmente.
- c. Participación.** Garantizar la participación real y efectiva (con incidencia) de los ciudadanos, de las organizaciones de bicitaxistas y demás actores en el proceso de la formulación de la política pública.

- d. Información veraz.** Investigación y estudio de caracterización de la situación socioeconómica de los bicitaxistas que evidencie las condiciones y necesidades de esta población.
- e. Planificación y Seguimiento.** Uso de una plataforma tecnológica que permita la gestión, el control de la operación del servicio y la interacción de manera digital de los actores que intervienen en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles con pedaleo asistido u otra modalidad de conformidad con el artículo 4 de la Resolución 3256 del 03 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte, y las normas que la modifiquen o sustituya.
- f. Responsabilidad Compartida.** Responsabilidad compartida, acordada y concertada con las organizaciones de bicitaxistas, población de bicitaxistas y los demás actores de la ciudad (academia, sector privado, entre otras), incentivando y generando acceso a elementos de formalización.
- g. Equidad.** Reconocer la heterogeneidad y diversidad de esta población en términos de género, edad, nivel de formación educativa, estado de salud, ingresos y condiciones de vulnerabilidad social para establecer programas y tratamientos diferenciales con especial consideración de aquellos ciudadanos que gozan de especial protección constitucional como madres cabezas de hogar, grupos étnicos, personas con discapacidad y adultos mayores.
- h. Igualdad real y efectiva.** Los bicitaxistas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación.
- i. Atención Diferenciada.** Se garantizará la atención diferenciada de bicitaxistas especialmente vulnerables o en riesgo de fragilidad social o pobreza.

- j. Confianza legítima.** El Distrito tiene el deber de no alterar súbitamente las reglas de juego que regulan las relaciones con los bicitaxistas en el ejercicio de su ocupación u oficio. Todas las acciones adelantadas por la Administración en el marco de esta actividad (bicitaxismo) deberán ser concertadas previamente en espacios técnicos y ampliados con garantía de participación, concertación y veeduría ciudadana por parte de los bicitaxistas.

ARTÍCULO 4º. FINES. La Política Pública Distrital de Bicitaxistas tendrá como fines los siguientes:

- a.** Garantizar la protección, promoción y ejercicio efectivo de los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo, a la convivencia y en general a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).
- b.** Promover el acceso a programas sociales de vivienda digna, salud, educación, formación para el trabajo, educación financiera, recursos para fomentar el emprendimiento, economía popular, social, solidaria y comunitaria, mecanismos de acceso al Sistema de Seguridad Social y esquemas de protección para la vejez.
- c.** Establecer en forma concertada con las organizaciones de bicitaxistas mecanismos y estrategias para garantizar sus derechos en condiciones de equidad y disminuir el riesgo de vulneración de sus derechos, eliminando toda estigmatización, persecución y violencia por el uso del espacio público en el Distrito Capital.
- d.** Promover el derecho fundamental al trabajo de los bicitaxistas en condiciones dignas de conformidad con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como las medidas adicionales y complementarias pertinentes.
- e.** Desarrollar acciones afirmativas para la inclusión con equidad de los bicitaxistas.

- f. Superar la condición de vulnerabilidad de los bicitaxistas, con especial énfasis en las mujeres o personas con jefatura de hogar, los jóvenes, los migrantes, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las víctimas del conflicto armado, las personas que utiliza el bicitaxismo como medio de resocialización y demás personas que tengan una condición de vulnerabilidad manifiesta.

ARTÍCULO 5º. LINEAMIENTOS. La política pública distrital de bicitaxistas deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

- a. Diseñar un plan específico que garantice de manera progresiva el goce efectivo de los derechos fundamentales de los bicitaxistas, con un cronograma de actividades para su ejecución que responda a sus necesidades, permita ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que ese lapso se torne en irrazonable ni indefinido y garantice una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.
- b. Implementar acciones que fortalezcan la caracterización e identificación con enfoques diferenciales de todos los bicitaxistas del Distrito Capital. Dicho registro se actualizará de forma periódica.
- c. Diseñar e implementar programas y proyectos encaminados a garantizar a la población de bicitaxistas el acceso al trabajo, al mínimo vital y el derecho a una vida en condiciones dignas, fomentando la empleabilidad formal para los bicitaxistas.
- d. Diseñar, financiar e implementar programas y proyectos encaminados a promover la inclusión económica, productiva, laboral y social, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los bicitaxistas y su núcleo familiar, garantizando espacios de participación, concertación y veeduría.

- e. Fomentar el acceso a las fuentes de financiación para emprendimientos de aquellos bicitaxistas que así lo decidan, y que cumplan criterios de rentabilidad, crecimiento y sostenibilidad.
- f. Crear el Sistema de Registro e Inscripción de bicitaxistas en el espacio público y armonizarlo con el que dispongan las entidades del orden nacional competentes que permita el acceso a la oferta de servicios de las políticas públicas como acción afirmativa para la población de bicitaxistas en Bogotá, atendiendo a las difíciles condiciones socioeconómicas generadas por la pandemia del COVID-19.
- g. Identificar las necesidades de la población migrante que hace parte de la población de bicitaxistas en Bogotá.
- h. La Administración Distrital en el marco de las competencias de cada entidad debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso y el deber constitucional de garantizar el mínimo vital y el principio de confianza legítima en los operativos y planes de recuperación del espacio público que se adelanten.
- i. Adoptar medidas tendientes a fortalecer las organizaciones, movimientos y colectivos de base comunitaria de bicitaxistas, para promover el diálogo social y democrático entre la Administración Distrital y bicitaxistas en garantía del derecho de libre asociación.
- j. Se propenderá por formular programas y estrategias orientadas a promover el acceso de sus vehículos con la tecnología requerida para operar conforme las directrices contenidas en la Resolución 3256 del 03 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte y las normas que la modifiquen o sustituya.

ARTÍCULO 6º. PROGRAMAS SOCIALES. La Administración Distrital promoverá programas sociales para la protección de aquellas personas que ejercen la actividad del bicitaxismo y sus hogares que cumpla con los requisitos establecidos en la Resolución N° 509 del 20 de abril de

2021 de la Secretaría Distrital de Integración Social y las disposiciones normativas que la modifiquen o sustituya.

ARTÍCULO 7º. PLAZO. Para el diseño y adopción de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas, la Administración Distrital actuará en un plazo máximo de 24 meses, después de aprobado el presente Acuerdo.

ARTÍCULO 8. RESPONSABLES Y COMPETENTES. Corresponde a la Administración Distrital, en cabeza de los Sectores de Movilidad, Gobierno, y Seguridad, Convivencia y Justicia en coordinación con la Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y las demás entidades del Distrito responsables, corresponsables y competentes en la formulación y socialización de la Política Pública Distrital de Bicitaxistas.

ARTÍCULO 9. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.