



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

AÑO III N°. 3419 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO AGOSTO 19 DEL AÑO 2022

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

PROYECTO DE ACUERDO N° 436 DE 2022 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN TRICICLOS O TRICIMÓVILES NO MOTORIZADOS Y TRICIMÓVILES CON PEDALEO ASISTIDO”

9612

PROYECTO DE ACUERDO N° 436 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN TRICICLOS O TRICIMÓVILES NO MOTORIZADOS Y TRICIMÓVILES CON PEDALEO ASISTIDO”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. OBJETIVO:

El presente proyecto de acuerdo tiene como objeto establecer los lineamientos para la reglamentación de la prestación del servicio de transporte público en el Distrito en vehículos no motorizados como triciclos o tricimóviles, llamados también Bicitaxis y tricimóviles con pedaleo asistido, también denominados Mototaxis. Teniendo en cuenta la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia C-981 de 2010 y lo estipulado en la Resolución 3256 de 2018 del Ministerio de Transporte.

II. JUSTIFICACIÓN:

II.I. Descripción del Contexto.

En 2013, la Secretaria Distrital de Movilidad junto con la Universidad Nacional de Colombia adelantó un censo de las personas dedicadas al bicitaxismo en la ciudad, el cual estableció que la población dedicada al bicitaximo es de 3.054 personas y el número de triciclos o equipos es de 3.477 unidades, de los cuales el 53% son los dueños de vehículo y alrededor de 1.651 personas son los dueños de vehículo que lo tienen alquilado a uno o más conductores.

Este censo también pudo establecer que de los 3.054 bicitaxistas que hay en la ciudad un 51.4% del

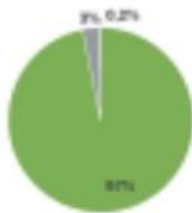
total ejercen su actividad en la localidad de Kennedy, el 21.3% en la localidad de Bosa, el 11.1% en Suba, el 4.5% en la localidad de Usaquén y el 4.0% en la localidad de Engativá.

No obstante, los resultados del estudio de caracterización del bicitaxismo de 2019 de la Secretaría de Movilidad dan cuenta de un incremento alto en las cifras tanto de número de vehículos, como de la utilización y demanda de este tipo de servicios.

El número de vehículos prestando el servicio de primera y última milla en 2019 es de 4.616 revelando un incremento de un 51% del número de vehículos respecto a la medición de 2013. Adicionalmente, la participación de vehículos con motor a combustión paso en el mismo periodo de 0,2% a 51%.

En este ejercicio se caracterizaron un total de 5.530 personas, de estas 2.209 personas son únicamente conductores (40%), 1.952 son propietarios y conductores (35%) y 1.330 son únicamente propietarios (24%).

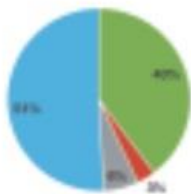
2013



3.054

Vehículos

2019



4.616

Vehículos

CONVECCIONES



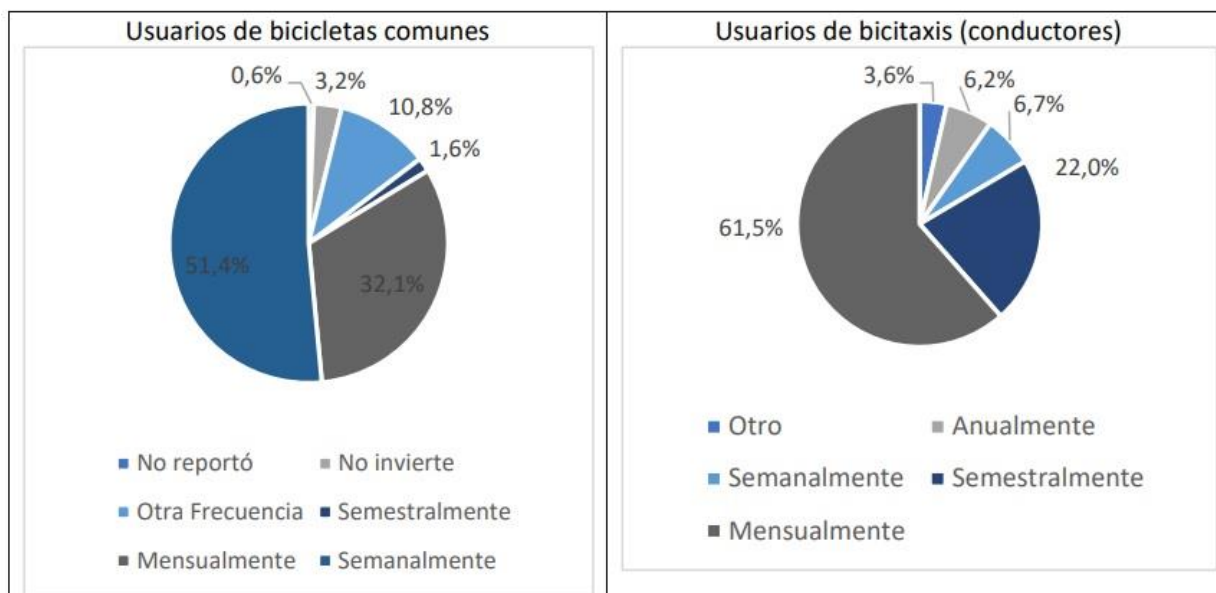
Fuente: Estudio de caracterización del bicitaxismo de 2019.

Este mismo estudio de caracterización también indica que Kennedy y Bosa concentran el 64% del total vehículos. El 36% restante se encuentra distribuido en las demás localidades. El 77% de los vehículos en Ciudad Bolívar son a combustión. El 56% de los vehículos en Bosa son no motorizados. El 35% de

los vehículos en Barrios Unidos son de pedaleo asistido. El 17% de los vehículos en Suba tienen motor eléctrico.

Por otra parte, en los resultados de la caracterización de usuarios de bicicletas y bicitaxis realizada por el equipo de encuestas de la Dirección de Estudios de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Bogotá durante agosto de 2019, se evidencia que la mayoría de usuarios de bicitaxis (conductores) invierten semanalmente y mensualmente en servicios de mantenimiento, mientras que la frecuencia de acceso a estos servicios por parte de la mayoría de los usuarios convencionales (que usan la bicicleta con fines recreativos o de transporte) es semestral.

Estos datos evidencian que la población dedicada al trabajo informal del bicitaxismo con las características suficientes para el distrito empiece a desarrollar o extender la cobertura de muchos de sus programas sociales. La falta de normatividad que reglamente este trabajo informal ha caracterizado no sólo el ejercicio de este quehacer sino también las condiciones y problemas que afectan a la población dedicada a esta actividad.



Fuente. Dirección de Estudios de Desarrollo Económico, 2019.

Es decir que, la importancia del subsector como un eslabón de la cadena productiva de la bicicleta no solo está asociada a la contribución en el mejoramiento del sistema de transporte, si no que representa un segmento de clientes que hace un consumo recurrente de los servicios de mantenimiento y reparación de Bicicletas, lo que contribuye al crecimiento de estos sectores económicos emergentes, no sin antes referir el inmenso aporte que ello trae al transporte multimodal, amigable con el medio ambiente y la salud de la personas.

En lo que respecta al servicio que prestan, los bicitaxis se han especializado en cubrir zonas de la ciudad que el transporte público masivo o colectivo no alcanza a atender o no cubre con la frecuencia deseada la demanda de transporte. Los bicitaxis realizan recorridos que pueden comprender entre 5 a 20

cuadras. Así los bicitaxis se han convertido en una suerte de “alimentadores” del sistema de transporte público de Bogotá. Esto es particularmente evidente alrededor de las estaciones “intermedias” de Transmilenio donde al no haber ni alimentadores ni buses tradicionales que lleven desde y hacia la estación, muchos usuarios se ven forzados a tomar la decisión de caminar largos recorridos, cancelar un valor dos veces superior al de Transmilenio por tomar una carrera mínima en un taxi o tomar un bicitaxi. Dado que un recorrido en bicitaxi cuesta alrededor de una tercera parte de la carrera mínima en un taxi en horario diurno y una quinta parte en horario nocturno no es sorprendente que muchos usuarios opten por el bicitaxi.

Aunque esta modalidad de “alimentador” del Transmilenio es frecuente entre los bicitaxistas, evidentemente no es la única y muchas personas utilizan bicitaxis para hacer desplazamientos dentro del mismo barrio o para acercarse a un punto con acceso al transporte público tradicional. De cualquier manera, que se preste el servicio de bicitaxi, este es por ahora informal y ofrece enormes peligros para la integridad física de los usuarios que se arriesgan a usarlo, por eso el Concejo de Bogotá, está en el deber de establecer normas para intentar regularlo y por encima de todo proteger a los ciudadanos.

En cuanto a la tarifa por el servicio de transporte en bicitaxi, aunque no es idéntica en toda la ciudad, se calcula según la distancia que se recorra en el vehículo y oscila entre los 1.000 y 2.000 pesos por pasajero. Se ha establecido que un conductor de bicitaxi realiza entre 30 y 50 viajes diariamente, ganando un promedio de 40.000 a 60.000 pesos diarios, después de pagar el parqueadero y la cuota diaria al propietario del vehículo. En este sentido, sí el conductor trabaja seis días a la semana con un ingreso promedio de 50.000 pesos, sus ingresos mensuales llegarían a ser de \$1'200.000 pesos.

De acuerdo a los datos del reciente censo efectuado por la Secretaria Distrital de Movilidad y la Universidad Nacional, establecieron que el mayor porcentaje de los censados (38,5%) trabaja seis días a la semana, con un ingreso bruto diario que se encuentra entre los 40.000 a 60.000 pesos. Esto quiere decir que los ingresos de este porcentaje de la población censada están entre los 960.000 a 1.440.000 pesos. El grupo poblacional al que le sigue con un mayor porcentaje de ingresos, reportó que por seis días de trabajo alcanzan a tener un ingreso bruto de 30.000 a 39.000 pesos. Es decir, que mensualmente este porcentaje de bicitaxistas alcanzan a tener un ingreso mensual de \$720.000 a \$936.000 pesos.

Teniendo en cuenta los anteriores datos, y partiendo que el salario mínimo legal mensual vigente es de \$1.000.000 pesos, se puede concluir que el bicitaxismo se constituye en una opción laboral que resuelve las situaciones económicas para muchas familias bogotanas, sobre todo cuando muchos de los actuales conductores de bicitaxi no terminaron la secundaria y que eso les haría más difícil emplearse formalmente.

Conforme a lo anterior, el servicio del bicitaxismo es una actividad rentable para los conductores, pero además es un negocio con una estructura empresarial compleja que tiene muchas similitudes con la de buses y taxis en sus inicios. Una ruta de bicitaxis normalmente nace cuando un empresario del bicitaxismo identifica un trayecto con una demanda atractiva de pasajeros y decide empezar a operarla con algunos vehículos propios. Para hacerlo, contrata algunos conductores quienes le deben entregar un monto fijo diario (hoy está alrededor de los 15.000 pesos) y otorgándole exclusividad de operación de la ruta. Para que un nuevo vehículo pueda operar en esa ruta debe cancelarle al “dueño” un monto que oscila entre los \$300.000 y \$1'000.000 de pesos dependiendo de la demanda de pasajeros que tenga el sector. Esa “exclusividad” de operación en ocasiones es garantizada a través de mecanismos violentos o de intimidación física.

Por económica que parezca a primera vista la tarifa por pasaje en bicitaxi, constituye un gasto adicional que debe sumarse al precio del pasaje en transmilenio o en cualquier otro medio de transporte que sea alimentado por el bicitaxismo. Este costo tarifario adicional ha de contemplarse en el costo de la tarifa final, sobre la cual se trabaja en la estructuración del SITP, sistema del que no puede separarse el bicitaxismo si es que el Distrito Capital permite su funcionamiento. Es claro que de aceptarse este medio de transporte como “Alimentador intermedio” del SITP, deberá regularse ampliamente garantizando para el usuario y los prestadores del servicio que su existencia sea tranquila, pacífica y dentro de las normas de tránsito y transporte vigente en el país. Permitir su funcionamiento por fuera de la legalidad es aceptar la incompetencia de las autoridades para frenar el crecimiento de economías informales dañinas para la vida económica de la ciudad y con alto índice de peligrosidad para los ciudadanos.

En algunos sectores de la ciudad el servicio del bicitaxismo está tan organizado que ya cuenta con organizaciones como la Asociación Transportadora Ecológica de Tricimoviles, Cooperativa Asotrans - Artisuba o la Federación Ecológica de Tricimoviles de Colombia (Fecotricol). Así mismo hay zonas con pico y placa de bicitaxis, empresas que han improvisado placas para sus vehículos, otras que tienen tablas de precios para los usuarios y propietarios de bicitaxis que venden espacio en sus vehículos para publicidad, es decir un paralelo informal normativizando lo que debe hacer el Estado.

Con más de 4.000 conductores, y la presencia en al menos 11 localidades de la ciudad, el bicitaxismo es una realidad que las autoridades nacionales y distritales ya no pueden esconder. Sin embargo, así como los bicitaxis prestan un servicio conveniente, ecológico y económico a los usuarios, las condiciones de éste no son óptimas y frecuentemente se encuentran los siguientes inconvenientes:

- Vehículos sin las condiciones de seguridad adecuadas debido a un diseño y una construcción deficientes.
- Vehículos circulando por vías arterias donde ponen en peligro la integridad física del conductor y de los pasajeros.
- Menores de edad conduciendo los vehículos.
- Conductores que maltratan o cobran más de lo “justo” a los pasajeros.
- Vehículos estacionados en el espacio público donde obstaculizan el tránsito de peatones.¹
- Conflictos entre conductores o empresas de bicitaxis sobre quién tiene el derecho a operar cierta ruta.
- Conductores sin ningún tipo de seguridad social o protección contra riesgos profesionales.
- Ninguna contribución de conductores o propietarios de bicitaxi al Distrito y al mantenimiento de la infraestructura que utilizan.
- El usuario del Bicitaxi se ve obligado a pagar sumas adicionales por su transporte ante la desidia de las autoridades de tránsito para organizarle una ruta de transporte segura eficiente y oportuna. Para este usuario la tarifa de transporte es más costosa que para los que no tienen que usar bicitaxi.

Muchos de estos problemas serían fácilmente solucionados con una reglamentación de la actividad en concordancia y un control por parte de las autoridades, sin embargo, la posición del Ministerio de Transporte y de la Secretaría Distrital de Movilidad ha sido la de tratar de evitar que se preste el servicio a través de la sanción de los conductores y el decomiso de vehículos, medidas que resultan ineficaces y además de incrementar los problemas sociales y tensiones Estado-sociedad.

¹ Según comunicación 2012EE9114 del DADEP uno de los principales problemas del espacio público en Kennedy es su ocupación por bicitaxistas

Por supuesto la imposición de comparendos a los conductores y el decomiso de vehículos por prestar el servicio de transporte de pasajeros en vehículos no motorizados, no ha sido bien recibido por los bicitaxistas quienes consideran que se les está violando el derecho al trabajo. Esto ha llevado a varios enfrentamientos con la Policía en distintos puntos de la ciudad y durante varios años.

DEMANDA Y NECESIDADES EN MOVILIDAD

Desde otro ángulo, según el *Informe Calidad de Vida 2019* del Observatorio Bogotá Cómo Vamos, la pandemia del Coronavirus trajo consigo un impacto negativo en la utilización del transporte público, reduciendo su capacidad máxima al 35% para garantizar el distanciamiento social necesario para mitigar riesgos de contagio. Fenómeno por el cual la ciudadanía empezó a utilizar la bicicleta de manera más regular. El informe agrega que:

“El Covid-19 plantea como una oportunidad y necesidad continuar con la expansión de la red de ciclo-infraestructura y mejorar su conectividad, de tal manera que siga aumentando el uso de este medio sostenible.”

Y, de manera destacable, este Informe de Calidad de Vida hace un llamado especial y en ánimo propositivo en la promoción de la movilidad sostenible:

“Bogotá debe seguir buscando la sostenibilidad en su modelo de movilidad; éste debe ser visto desde los aspectos sociales (protección de vida y equidad), ambientales, económicos y de viabilidad financiera. Entre los mayores retos de ciudad se encuentra: constituir un modelo integral de movilidad que articule y conecte todos los medios de transporte, proveer la infraestructura necesaria, gestionar eficientemente la operación y diseñar incentivos para que los ciudadanos opten por usar modos sostenibles que a su vez aporten a la calidad del aire y a la movilidad de la ciudad; denominados la gestión de la demanda de tráfico.”

En 2016, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, la Fundación Corona y la Red de Ciudades Cómo Vamos, realizaron el primer documento de línea de base de **los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** para ciudades en Colombia. Luego, en 2018, el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI), la **World Wildlife Fund (WWF)** Colombia, The Nature Conservancy (TNC), la organización Transforma, la Red de Ciudades Cómo Vamos, y la consultora KPMG, cooperaron en la elaboración del *Informe Luz sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia*. En estos dos documentos se establecieron los cinco retos urbanos para la implementación de la agenda de desarrollo sostenible en Colombia.

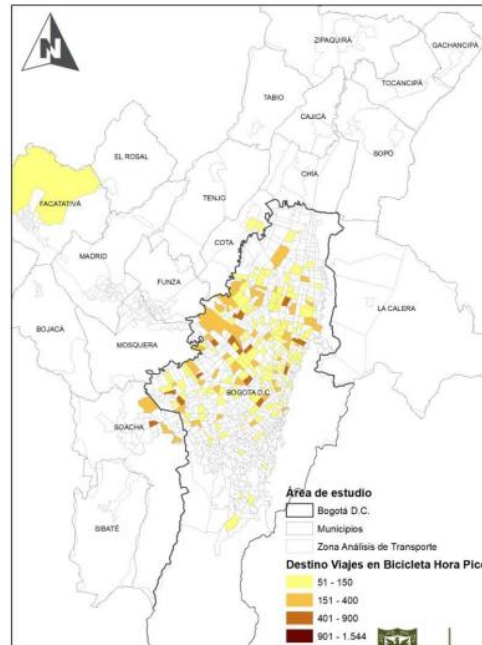
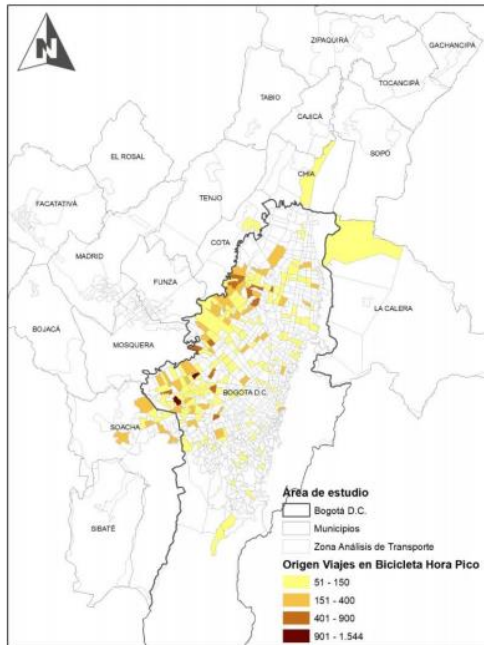
En dicho informe, el **Reto Urbano 4, Ciudades Sostenibles e Inclusivas**, describe literalmente:

“Se requieren ciudades con espacios públicos, infraestructura y servicios de transporte público adecuados, que motiven a pasear, desplazarse en bicicleta y otras formas de movilidad respetuosas del medio ambiente, especialmente para aquellos barrios densamente poblados, logrando hacerlos más compactos, animados y atractivos para vecinos e inversionistas. Es por ello, que tener ciudades sostenibles e inclusivas es el cuarto reto urbano. Uno de los elementos fundamentales es el espacio público y la forma como contribuye a la interacción e inclusión de diferentes grupos poblacionales, e incide en las actividades económicas.”

A su vez, la **Encuesta de Movilidad 2019** reveló que el número diario de viajes en bicicleta

prácticamente se duplicó entre 2011 y 2019, creciendo de 441.135 viajes a 880.367, siendo los hombres los que más implementan este medio de transporte; en 2019 se contabilizaron 667.708 viajes en bicicleta por hombres contra 212.660 viajes de la mujer.

La encuesta también revela que Kennedy y Bosa concentran la mayor población de biciusuarios; localidades cuyo estrato socioeconómico se ubica en niveles 1, 2 y 3.

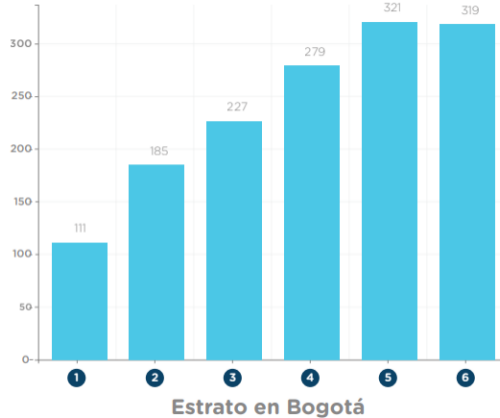


SECRETARÍA DE
MOVILIDAD



Paradójicamente, el documento también indica que los estratos 1, 2 y 3 de Bogotá son los que registran menor número de bicicletas por cada 1.000 habitantes. Por ejemplo, en el estrato 1 se calculan 111 bicicletas por cada 1.000 habitantes, mientras que el estrato 6 se cuentan 319 bicicletas por cada 1.000 habitantes. Es decir, quienes más se movilizan en bicicleta, son quienes menos tienen bicicletas; lo que demuestra una oportunidad potencial para la concepción de políticas públicas que estimulen la preferencia de la bicicleta para la ciudadanía perteneciente a estratos socioeconómicos 1, 2 y 3.

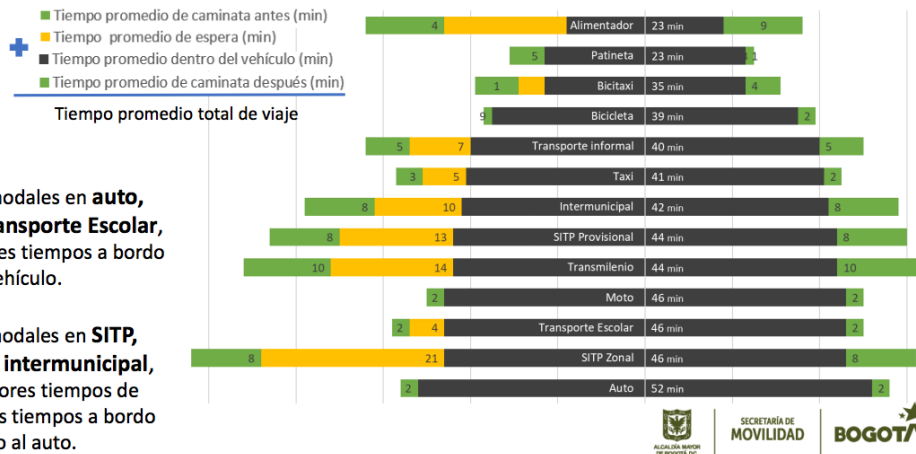
BICILETAS POR CADA 1.000 HABITANTES



Encuesta de Movilidad 2019

Por otro lado, si se revisa la estadística de tiempos de viaje promedio para viajes unimodales, donde se promedia el tiempo de caminata antes de llegar al punto de acceso al transporte, el tiempo de espera para tomar el vehículo, tiempo dentro del vehículo y tiempo de caminata después de dejar el vehículo, se puede afirmar que el bicitaxi y la patineta son las modalidades de transporte más eficientes.

Tiempos de viaje promedio para viajes unimodales



Los viajes unimodales en **auto, SITP Zonal y Transporte Escolar**, presentan mayores tiempos a bordo del vehículo.

Los viajes unimodales en **SITP, Transmilenio e intermunicipal**, presentan mayores tiempos de espera y menores tiempos a bordo respecto al auto.

Los promedios de la patineta son:

- Tiempo de caminata previa: 1 minuto
- Tiempo de espera: Menos de 1 minuto
- Tiempo dentro del vehículo: 23 minutos
- Tiempo de caminata posterior: 0 minutos
- Tiempo total de viaje promedio para la patineta: 29 minutos

Los promedios del bicitaxi son:

- Tiempo de caminata previa: 9 minutos
- Tiempo de espera: 0 minutos
- Tiempo dentro del vehículo: 35 minutos (el trayecto más largo)



- Tiempo de caminata posterior: 4 minutos
- Tiempo total de viaje promedio para la bicitaxi: 48 minutos

Modalidades de transporte como el Bus SITP Zonal cuenta con un promedio de viaje total de 83 minutos, Transmilenio 78 minutos, el transporte informal 57 minutos y el transporte intermunicipal 68 minutos.

La reducción del tiempo en los trayectos y viajes urbanos, definitivamente traería beneficios en la calidad de vida de todos los ciudadanos, teniendo en cuenta la estadística ya expuesta por el observatorio INRIX, del deshonroso lugar que ocupa la capital colombiana entre las ciudades del mundo donde más tiempo invierten los ciudadanos en su movilidad.

II.II. Antecedentes Jurídicos

Anteriormente, varios proyectos de acuerdo han intentado sin éxito reglamentar la operación del servicio de bicitaxis en Bogotá argumentando la necesidad de dignificarlo y volverlo más seguro para conductores y usuarios. En particular, el proyecto de acuerdo 244 de 2011 presentado por el entonces Concejal Carlos Orlando Ferreira, hizo un extensivo trabajo de campo que le permitió describir en detalle el fenómeno del bicitaxismo y señalar la importancia de que éste dejara de estar en la marginalidad. Sin embargo, ninguno de estos proyectos de acuerdo tomó en cuenta los sustanciales cambios en jurisprudencia que implicó la sentencia C-981 de 2010 de la Corte Constitucional.

En 2013, la entonces Concejala Angélica Lozano, adelantó un importante trabajo investigativo que concluyó con la presentación del proyecto de acuerdo 261 de 2013 que ~~expuso~~ expuso por primera vez la importancia de una reglamentación integral para la implementación de este tipo de servicio de transporte público.

Como se demuestra en detalle en el marco normativo de este proyecto de acuerdo, hasta el primero de diciembre de 2010 las sanciones a los bicitaxis exclusivamente por prestar el servicio de transporte público podían ser inconveniente socialmente, pero eran legales ya que la ley 1383 de 2010 en su artículo 131 sancionaba expresamente con multa de 5 SMMLV y decomiso del vehículo a quien prestara servicio de transporte público en un vehículo no motorizado. Sin embargo, con la sentencia C-981 del primero de diciembre de 2010, la Corte Constitucional condicionó la aplicación de la infracción mencionada a que las entidades territoriales **reglamentaran las condiciones** bajo las cuales se puede prestar el servicio de transporte público en vehículos no motorizados en sus jurisdicciones.

Casi doce años después de que fue expedida la sentencia C-981 de 2010 la Secretaría Distrital de Movilidad, no ha presentado iniciativa para la reglamentación de la prestación del servicio de transporte público en vehículos no motorizados en Bogotá, argumentando que es necesario que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, homologue y matricule los vehículos y fije los criterios para la habilitación de las empresas operadoras por parte de las entidades territoriales.

El objetivo de este proyecto de acuerdo es emitir los lineamientos generales para que la Secretaría de la Movilidad materialice la reglamentación de este servicio público en un periodo máximo de 12 meses y así ponerle orden a un fenómeno que se está convirtiendo en un peligro para los usuarios del bicitaxi, los operarios y el sistema de transporte motorizado que se ve interrumpido e impedido por la presencia desordenada de bicitaxis sobre las vías utilizadas por el transporte motorizado público y privado de la ciudad. Para la ciudad y sus habitantes este es un problema creciente que necesita la intervención constructiva del Estado y de las entidades del distrito de manera urgente.

II.III Beneficios de la reglamentación.

Una reglamentación pronta y completa que fije las condiciones en las que debe operar el vehículo, requisitos que deben cumplir las empresas y los conductores, especificaciones de las rutas y articulación con el SITP entre otras, traería a los conductores, a los usuarios y a la ciudad importantes beneficios entre los cuales están los siguientes:

Usuarios

- Un servicio seguro y económico que les permita hacer desplazamientos cortos complementarios a los del transporte colectivo o masivo.
- Un vehículo cómodo y seguro en el cual es menos probable que tengan un accidente.
- Una ruta que le garantiza que el conductor no va a ingresar en una vía que los ponga en riesgo a él y al pasajero.
- Tranquilidad al saber con certeza quién es el conductor y que está capacitado para conducir su vehículo.
- La posibilidad de tener una tarifa definida.
- Un servicio que asuma responsabilidades legales y económicas en caso de que haya un accidente.

Conductores y propietarios

- Potestad sobre la operatividad del sistema. Los propietarios y sus asociaciones serán los operadores directos de este sistema de transporte.
- Claridad respecto de las condiciones en las que se debe prestar el servicio de transporte público de pasajeros.
- Tranquilidad frente a no ser sancionados por la Policía si cumple con la regulación definida por la Secretaría de Movilidad.
- Acceso a seguridad social y a un seguro de accidentes contra terceros.
- Claridad frente a qué conductores y qué empresas son las que pueden operar en cada ruta.
- Claridad en precios para ingresar a operar un vehículo en cierta ruta.
- Mejores condiciones de los vehículos en los que trabajan en cuanto a seguridad y comodidad.
- Dignidad en cuanto al posicionamiento social de su trabajo.

La Ciudad

- Desarrollo de un medio de transporte seguro, económico y ecológico que cubre zonas de la ciudad hoy no cubiertas por el transporte público tradicional
- Más trabajo formal para la ciudadanía
- Menos presión sobre la Policía para que sancione
- Menos oportunidad para que se presenten casos de corrupción
- Control a venta irregular de “cupos” por el derecho a operar bicitaxis en ciertas rutas
- Mayor recaudo de tributos para el distrito
- Mejor organización del espacio público

III. MARCO NORMATIVO

La prestación del servicio público de transporte en vehículos no automotores ha tenido una interesante evolución en términos legales y constitucionales que merece ser abordada desde los siguientes cuestionamientos jurídicos:

¿Está prohibida la prestación del servicio público de transporte en vehículos no motorizados? De no ser así, ¿Cuál es la entidad competente para reglamentar la prestación de dicho servicio?

De acuerdo con lo anterior, en esta sección se presenta un análisis que pretende dar respuesta a estos interrogantes y justificar la necesidad imperante de reglamentar esta actividad en Bogotá.

III.1 La prestación del servicio público de transporte terrestre en vehículos no motorizados

Se define transporte público como *“la industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios y sujeto a una contraprestación económica”*.²

El servicio de transporte público en Colombia puede ser aéreo, marítimo, fluvial, férreo, y terrestre. Los principios y criterios para su regulación están contenidos en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

En dichas normas se establecen los siguientes parámetros³:

a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.

b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.

c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.

d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

La Ley establece que el servicio público de transporte se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente⁴.

Además, dispone que se entiende por operador o empresa de transporte la persona natural o jurídica constituida como unidad de explotación económica permanente con los equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o cosas, o de unas y otras conjuntamente.

² Artículo 3 de la Ley 105 de 1993

³ Artículo 3 de la Ley 105 de 1993.

⁴ Artículo 9 de la Ley 336 de 1996

Finalmente, se dispone que las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte deberán solicitar y obtener habilitación para operar, entendida como la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte.

Por su parte, el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) que regula en todo el país la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas, estableció las siguientes definiciones (Art. 2):

“Vehículo de servicio particular: Vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas.

Vehículo de servicio público: Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje. – se subraya fuera del texto-

Vehículo de transporte masivo: Vehículo automotor para transporte público masivo de pasajeros, cuya circulación se hace por carriles exclusivos e infraestructura especial para acceso de pasajeros.

De acuerdo con lo anterior y previo a la reforma realizada por la Ley 1383 de 2010, a pesar de que en Colombia no existía una prohibición expresa para que los vehículos no automotores prestaran el servicio público de transporte, el Código Nacional de Tránsito definió como vehículos de servicio público sólo a los **“vehículos automotores homologados”** desconociendo que los marcos normativos mencionados anteriormente (Ley 105 de 1993 y Ley 336 de 1993) no hicieron esta restricción.”

Posteriormente, la Ley 1383 de 2010, modificó el Código Nacional de Tránsito y estableció expresamente la prohibición de prestar el servicio público de transporte por vehículos no motorizados o de tracción animal:

“Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

A. Será sancionado con multa equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) **el conductor de un vehículo no automotor** o de tracción animal que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

A.12. Prestar servicio público con este tipo de vehículos. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.”

De esta manera se advierte que en Colombia el legislador reguló los modos de operación del transporte público como el terrestre automotor, el transporte marítimo, el transporte fluvial y el transporte aéreo, pero dejó por fuera y, prohibió otras modalidades de transporte público como el no automotor o el de tracción animal.

Sin embargo, dicha prohibición que era absoluta y no discriminaba circunstancias de tiempo, modo o lugar fue demandada ante la Corte Constitucional por violar los derechos fundamentales a la igualdad,

al trabajo, a la libertad de empresa y a la confianza legítima⁵.

La Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de la norma, realizó un juicio de proporcionalidad para determinar si la prohibición absoluta de prestar el servicio público de transporte en vehículos no motorizados y de tracción animal se ajusta a los preceptos de la Carta Política de 1991:

“Esta Corporación recurrirá al llamado juicio de proporcionalidad, el cual ha sido ampliamente utilizado en anteriores ocasiones con el fin de determinar si un trato diferente o una restricción de un derecho se ajustan a la Carta. Según tal juicio, cuando diversos principios constitucionales entran en colisión, corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, examinar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. Para ello, debe el juez primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son “adecuados” para lograr el fin perseguido, segundo si son “necesarios”, en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido y, tercero, si son “proporcionados stricto sensu”, esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer”

Posteriormente, la Corte hizo un análisis de las diferencias entre el transporte público y el transporte privado:

“El elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. De esta manera, puede presentarse el caso de que, por fuera de las previsiones legales sobre la materia, las personas acudan a modalidades de transporte no reguladas, pero que, sin embargo, se ofrecen al público a cambio de una remuneración para el prestador del servicio”

El máximo organismo aclaró que en Colombia según lo disponen las leyes 105 de 1993⁶ y 336 de 1996⁷, los operadores del servicio público de transporte debe estar habilitados⁸ y sus equipos homologados y

⁵ Sentencia C- 981 de 2010

⁶ La ley 105 en el numeral 6 el artículo 6º, dispone: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado”.

⁷ “Artículo 11. Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar. // La habilitación, para efectos de esta Ley, es la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte. // El Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica, igualmente, señalará los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de la existencia del capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital, aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio.”

⁸ “Artículo 23. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte sólo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada Modo de transporte.”

registrados⁹ de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte.

Ahora bien, la Corte Constitucional entiende que la disposición demandada implica lo siguiente:

“De acuerdo con la disposición demandada, será sancionado con multas equivalentes a cuatro salarios mínimos legales diarios vigentes el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que preste servicio público con este tipo de vehículos. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez, veinte días y por tercera vez, cuarenta días.

De los anteriores términos se desprenden las siguientes características para la infracción prevista en la disposición demandada:

- a. Se aplica en todo el territorio nacional, sin distinguir entre categorías de municipios, zonas rurales o urbanas o tipos de vía.*
- b. Se aplica para todo vehículo no automotor o de tracción animal que exista o que pueda llegar a existir.*
- c. Se predica de toda actividad de transporte público, sin distinguir entre si es permanente u ocasional y sin establecer distinciones en relación con los horarios del servicio.*
- d. Implica una prohibición absoluta para la prestación de servicio público, esto es para transportar a personas o a cosas a cambio de una remuneración.”*

Al analizar la prohibición, la Corte afirma que la potestad legislativa no puede ser absoluta ni arbitraria, sino que debe ser proporcional a los fines que busca proteger:

“En ese contexto, corresponde, en principio, al legislador, dentro de un amplio margen de configuración, imponer las restricciones que se estimen necesarias en materia de tránsito en consideración a factores, no sólo de seguridad, sino, también, de movilidad, de salubridad, de preservación de la malla vial, o ambientales. Así, por ejemplo, es posible establecer que la circulación de vehículos no automotores o de tracción animal en autopistas o vías de alto tráfico afecta la seguridad y la movilidad; o que la circulación de vehículos altamente contaminantes afecta la salubridad y el medio ambiente; o que el tráfico de vehículos de transporte pesado puede ocasionar deterioro en la malla vial en sectores no acondicionados para ello, etc.

Sin embargo, la potestad del legislador no es absoluta, ni puede ejercerse de manera arbitraria, sino que las restricciones que se impongan deben ser razonables y proporcionadas, en función de fines constitucionalmente legítimos.

No parece existir duda en cuanto al hecho de que la restricción establecida en la disposición demandada resulta plenamente adecuada para la obtención del fin propuesto, dado que es

⁹ El artículo 24 del decreto reglamentario 173 de 2001 dispone: “Artículo 24. REGISTRO NACIONAL DE TRANSPORTE DE CARGA. Todo propietario o tenedor de vehículo automotor de carga deberá registrarlo ante la Dirección Territorial del Ministerio de Transporte donde tenga su domicilio principal, dentro de los treinta (30) días siguientes a la adquisición del mismo.” Ver también Resolución Mintransporte 2200 de 2005.

evidente que la prohibición absoluta de prestar servicio público en vehículos no automotores o de tracción animal, previene, también de modo absoluto, todos los riesgos e inconvenientes que se puedan anticipar de tal actividad.

En el siguiente paso del juicio de proporcionalidad es preciso, entonces, establecer si la medida restrictiva resulta necesaria, lo cual comporta analizar si no existen, o si se han evaluado, alternativas distintas, que resulten menos onerosas en términos de los principios y derechos restringidos.

Para la Corte es claro que, dado su carácter absoluto e indiscriminado, la infracción que se ha demandado no supera esta etapa del juicio de proporcionalidad. Ello porque es posible señalar, tal como ya se había hecho por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, que para atender las finalidades legítimas de seguridad, movilidad, salubridad o preservación del espacio público, cabe acudir a la reglamentación del transporte público en vehículos no automotores o de tracción animal, estableciendo, incluso restricciones para la prestación del mismo, en atención al tipo de vehículo o a la naturaleza de las vías, lo cual varía de acuerdo con el lugar del territorio de que se trate, sin que, por consiguiente, resulte necesaria una proscripción absoluta de esta actividad.

Tal como se dijo por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, a propósito de una norma que ordenaba la erradicación de los vehículos de tracción animal en los municipios de categoría primera y especial, pero con criterios que resultan aplicables a todos los vehículos no automotores, una medida indiscriminada de proscripción de este tipo de vehículos para la realización de las actividades que le son propias, como el transporte público de personas y de cosas, es desproporcionada, por radical y totalizante, ya que no consulta la verdadera composición del tejido vial de los conglomerados urbanos.”
(Negrilla fuera de texto).

Expresó la Corte que el artículo entonces demandado suponía que para alcanzar los niveles de seguridad propuestos por el Código de Tránsito se requería acudir a la prohibición absoluta del tránsito urbano de los vehículos de tracción animal, es decir, a su “erradicación”, desconociendo que con dicha prohibición se sacrifican modalidades de circulación que no implican un riesgo inminente para la seguridad vial de las ciudades. Concluyó la Corte que la norma contenía una restricción de ‘cobertura demasiado amplia’¹⁰ que la hacía incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional.

Lo propio ocurre en el presente caso, pues, como se ha visto, la disposición acusada, proscribire cualquier forma de servicio público que se preste mediante vehículos no motorizados o de tracción

¹⁰ En otras oportunidades la Corte Constitucional ha debido enfrentar el estudio de disposiciones legales contentivas de ‘clasificaciones demasiado amplias’, gracias a lo cual ha podido definir dicho concepto. La Corte estima que en materia de restricción de derechos, una clasificación es inconstitucional por ser ‘demasiado amplia’ cuando incluye en el mismo grupo objeto de restricción a individuos que efectivamente implican un riesgo social y a individuos que no lo representan. En este sentido, por ejemplo, la Corte dijo que excluir de la dirección científica de laboratorios clínicos e industriales a microbiólogos y a patólogos clínicos, con el fin de evitar que otros profesionales que tampoco ostentan el título de bacteriólogos ejercieran dichos cargos, era desconocer, mediante una restricción demasiado amplia, que aquellos profesionales estaban capacitados para realizar las labores de dirección a que se refería la Ley 36 de 1993. Otro ejemplo del mismo tipo de restricción fue estudiado por la Corte en la Sentencia C-505 de 2001, en donde la Corporación analizó la restricción contenida en la ley relativa a la posibilidad de hacer investigación científica en biología sin el título correspondiente.

animal, con lo cual, no sólo entra en abierta contradicción con lo dispuesto por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003 en relación con los vehículos de tracción animal, sino que desconoce la ratio decidendi de esa providencia en relación con las otras modalidades de transporte no automotor, en la medida en que establece 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 y sin advertir, por consiguiente, que es posible identificar distintas actividades de transporte público, que se realizan en vehículos no motorizados, con frecuencia, incluso, con autorización de las autoridades administrativas, y en circunstancias que no implican riesgo para la seguridad, ni plantean graves problemas de movilidad y que por el contrario, al paso que constituyen fuente de ingresos para un número importante de personas, prestan servicios que son requeridos por sus usuarios. (Subrayado fuera de texto).

“En el mismo sentido cabe decir que también se afecta, sin justificación suficiente, la garantía de la libre iniciativa privada. Se trata de una disposición sancionatoria que manifiesta un nivel constitucionalmente inaceptable de indeterminación en cuanto a la prohibición, debido a que se sanciona la prestación de cualquier tipo de servicio público de transporte, sea de personas o de cosas, sin especificar las distintas modalidades del mismo, ni precisar el tipo de vehículo que se encuentra excluido, puesto que la descripción se hace en sentido negativo, esto es, todo vehículo que no sea motorizado, y con carácter absoluto, puesto que no se distingue entre tipo de actividades, ni zonas a las que se aplique. Regiría, entonces, para zonas urbanas y rurales; en vías de alto tráfico y en otras de circulación menor, o incluso restringidas para peatones o vehículos no motorizados.”

“A juicio de la Corte no cabe la exclusión absoluta y sin una justificación suficiente, de una actividad lícita. Es posible ponerle límites derivados de la regulación de los servicios públicos y de las condiciones de seguridad de los usuarios, pero sin que, en principio, quepa una completa exclusión, como la que se desprende de la disposición demandada. Como se ha dicho, es posible que el legislador, por consideraciones de seguridad vial, o de salubridad, o de movilidad o de racionalización en el aprovechamiento de la malla vial, establezca algunas restricciones, pero para que las mismas sean compatibles con la Constitución, se requiere que se acomoden a los principios de racionalidad y de proporcionalidad.” (Negrilla fuera de texto).

“Acudiendo nuevamente a los criterios fijados por la Corte en la Sentencia C-533 de 2003, cabe decir que la disposición acusada también afecta el derecho al trabajo, por cuanto la misma no se limita a restringir el uso de vehículos no automotores para el servicio público de transporte, sino que establece una prohibición indiscriminada de prestar el servicio en ese tipo de vehículos. Así, la naturaleza desproporcionada de la disposición surge de que se le prohíba a los propietarios y conductores de estos vehículos explotarlos económicamente y, por ende, aprovecharlos como instrumento de trabajo, sin consideración al hecho de que el peligro para la seguridad vial que tal explotación económica implica no es ostensible ni inminente en todas las vías de los municipios del país.”

“Finalmente, cabe señalar que, como se estableció por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, la proscripción, sin establecer distinciones, de la actividad de transporte público en vehículos no automotores o de tracción animal, resulta contraria al principio de confianza legítima, en relación con aquellas personas que, con la anuencia de las autoridades, habían venido desarrollando actividades de ese tipo en distintos lugares del país” “

Con el análisis expuesto es evidente que, no existe justificación alguna a la luz de los principios y derechos constitucionales para prohibir de manera absoluta el servicio de transporte público y por tanto, dicha actividad no puede ser sancionada sin que primero se fijen condiciones de tiempo, modo y lugar en la que ésta deba ejercerse.

De acuerdo con lo anterior, la prohibición del Código Nacional de Tránsito para que los vehículos no automotores presten el servicio público de transporte fundada en el principio de seguridad vial resulta desproporcionada frente a las restricciones del derecho al trabajo, a la iniciativa privada, a la igualdad y a la confianza legítima y por eso lo constitucionalmente correcto es regular este tipo de servicio, lo cual nos plantea el segundo interrogante del presente estudio ¿Cuál es la autoridad competente para regular la prestación del servicio público terrestre de transporte en vehículos no automotores?

III.II Competencia para regular la prestación del servicio público terrestre de transporte en vehículos no automotores.

La Ley 105 de 1993 en su artículo 5 estableció en cabeza del Ministerio de Transporte en coordinación con las entidades sectoriales la responsabilidad de fijar las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

Así mismo, la referida Ley ordena al Gobierno Nacional fijar las condiciones generales para el otorgamiento de la habilitación y señalar los requisitos que deben acreditar los operadores:

“El Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la Habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica, igualmente, señalará los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de la existencia del capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital, aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio”

Por su parte, el artículo 9 del Estatuto Nacional de Transporte (Ley 336 de 1996) establece que *“el servicio público de transporte dentro del país tiene un alcance nacional y se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente”*

Además, el Código Nacional de Tránsito entiende por homologación *“la confrontación de las especificaciones técnico-mecánicas, ambientales, de pesos, dimensiones, comodidad y seguridad con las normas legales vigentes para su respectiva aprobación y por matrícula el procedimiento destinado a registro inicial de un vehículo automotor ante un organismo de tránsito en ella se consignan las características, tanto internas como externas del vehículo, así como los datos e identificación del propietario”*.¹¹

De las normas expuestas, se infiere que es el Gobierno Nacional, al que le corresponde regular en términos generales las condiciones en la que se presta el servicio público del transporte, sin que ello implique que las autoridades locales no puedan, dentro del marco de la Ley, fijar pautas para que cierto

¹¹ Artículo 2 Código Nacional de Tránsito

tipo de servicios y determinados vehículos circulen en su territorio, como sería el caso de los vehículos no automotores.

Así lo expresó la Corte:

*“En la Sentencia C-355 de 2003, la Corte, al paso que declaró la inexecutable de la orden de erradicar los vehículos de tracción animal, **decidió condicionar la prohibición de su circulación al hecho de la concreción de la misma por las autoridades territoriales competentes.** Partió la Corte de la consideración de que es legítimo, por razones de seguridad, de salubridad, de movilidad y de preservación del espacio público, que se restrinja la circulación de vehículos de tracción animal. **Pero estimó que resultaba inexecutable que tal prohibición viniese establecida de antemano, a nivel nacional, de manera absoluta, y señaló que debía dejarse un margen de apreciación para que las autoridades locales, a la luz de las circunstancias propias de cada ente territorial, establecieran los casos en los que la actividad debía prohibirse y aquellos otros en los que cabría autorizarla y las condiciones aplicables para el efecto.** (Negrilla fuera de texto)-*

*En este caso se tiene que, aún en ausencia de la norma demandada, en la que se adopta la medida restrictiva, el servicio público de transporte en vehículos no automotores o de tracción animal, sólo podría prestarse en los términos y en las condiciones que, en el marco de la ley, determinen las autoridades locales en el ámbito de su competencia. Dentro de ese marco de regulación legal se encuentra, por ejemplo, la previsión del literal A-11 del Artículo 131 de la Ley 769 de 2002, que establece la prohibición para este tipo de vehículos de transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, o en general, vías de alto tráfico. **Pero al margen de las normas imperativas de alcance nacional, las autoridades locales pueden definir los términos y las condiciones en las cuales, para ciertos servicios y determinado tipo de vehículos, cumpliendo unas condiciones previamente definidas, es posible prestar el servicio público en vehículos de tracción animal o no automotores y en que otros casos ello queda proscrito por consideraciones de seguridad, salubridad, movilidad u otras que resulten legítimas a la luz de la Constitución. En ese proceso, las autoridades competentes deberán obrar, en todo caso, de manera que se respete la confianza legítima de quienes, con la anuencia de las autoridades, han venido desarrollando las actividades que, hacia el futuro, serían objeto de proscripción o restricción.** (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

*De este modo, procediendo de manera análoga a la empleada por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, y en aras de preservar en lo que no se oponga a la Constitución, la decisión adoptada por el legislador dentro de su ámbito de configuración, la Corte declarará la executable del numeral 12 del literal A del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, adicionado 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 en las que se aplicaría la restricción allí consagrada.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En esa medida, se observa que hasta el año 2010 existía un vacío legal que soportaba las acciones restrictivas y sancionadoras de las autoridades de tránsito en todo el país que daban por prohibida la prestación del servicio público de transporte por vehículos no automotores o de tracción animal, pero

después de la expedición de la mencionada sentencia es imperativo que cada entidad territorial regule, de acuerdo con su realidad local, la prestación de dicho servicio (condiciones técnicas, vías en las que estos vehículos pueden circular, etc.) y hasta que ello no se realice es ilegal seguir sancionando a las personas que actualmente prestan este servicio.

La prestación del servicio de transporte público terrestre no automotor individual de pasajeros en el distrito Capital, accionado por tracción humana, en todo caso debe hacerse conforme a lo establecido en el Decreto Ley 336 de 1996, que tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan, en especial la reglamentación que a propósito de la entrega en operación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), haga el Gobierno Distrital.

De la misma manera, la Corte Constitucional, al momento de declarar la exequibilidad del numeral 12 del literal A del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, se ocupó de establecer que las sanciones allí previstas, en el entendido que sólo serán aplicables previa reglamentación, por parte de las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar que originan la restricción allí establecida.

Frente a los anteriores argumentos, podemos señalar que no cabe duda sobre la capacidad residual que tiene el Concejo de Bogotá para reglamentar el uso del Bicitaxi, reglamentación que por ser de carácter complementario o residual se entiende como continuación de la Ley o norma superior que le da al Concejo de Bogotá la capacidad reglamentaria previo el cumplimiento de los postulados legales. Bogotá D.C. en materia de regulación de transporte público puede desarrollar su atribución reglamentaria del bicitaxi como un servicio público de transporte, pero dentro de las normas superiores contenidas en el Código Nacional de Tránsito. Por eso y actuando dentro de la atribución dada al Concejo en el artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 Literal 19 *“Dictar normas de Tránsito y Transporte”*, esta Corporación si es competente para expedir este acuerdo, más si se tiene en cuenta que la iniciativa es plena del Concejo Distrital según lo establece el Artículo 13 del Decreto 1421 de 1993. Lo que debe primar entonces al momento de expedir esta norma reglamentaria, es la existencia de una regulación superior contenida en el Código Nacional de Tránsito, que le permita al Concejo de Bogotá desarrollar su capacidad normativa residual.

No basta con reconocer la importancia y el peso económico y social que viene adquiriendo el bicitaxismo como modalidad informal de transporte de personas en vehículos o medios no motorizados. El Distrito Capital, puede definir los criterios técnicos necesarios para la conformación de empresas de bicitaxis resguardando los criterios de seguridad y operación de rutas para estos vehículos, así como el pago de impuestos, seguros y pólizas contra accidentes, repetimos en desarrollo de las normas superiores contenidas en el Código Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre vigente en Colombia.

Es por ello que la Corte Constitucional profirió un auto el 30 de mayo de 2013 frente a una acción de tutela interpuesta por la Federación Nacional de Bictaxis (FENALBIC) y la Federación Nacional de Bicitaxistas de Colombia contra la Secretaría de Movilidad y la Policía Metropolitana de Bogotá, en la cual la Corte le solicita al Ministerio de Transporte, la Secretaría Distrital de Movilidad y a la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá informar cuales han sido las actuaciones de cada una de estas entidades, dentro de sus competencias, en el análisis de un diagnóstico y posible reglamentación del bicitaxismo en Bogotá.

Dicho lo anterior, resulta perentorio ocuparnos de establecer **a)** tiempo, **b)** modo y **c)** lugar, para la utilización en el Distrito Capital, del servicio de transporte público terrestre no automotor individual de pasajeros, por parte de las personas que se encargarán de la operación de este tipo de rodantes no motorizados, accionado por tracción humana, el cual tiene las siguientes capacidades:

- Triciclo, con capacidad para dos (2) adultos sentados, y su conductor
- Destinación específica, la prestación del Servicio de transporte público de pasajeros.

Así las cosas, en lo que respecta al tiempo de uso, esté deberá comprender las horas en las cuales los usuarios del transporte terrestre no automotor (bicitaxis), lo requieran y donde las rutas del Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital, no tengan cobertura.

Importante, es establecer que los operadores, conductores y propietarios del servicio de transporte público urbano terrestre no automotor individual de pasajeros, no podrán prestar sus servicios en los sectores, en los cuales exista cobertura del SITP, en razón a que esto generaría una colisión en la prestación del servicio por parte del Distrito y los particulares, para lo cual la administración Distrital deberá indicar cuáles son las zonas restringidas para la utilización es este medio alternativo de transporte, en los términos del Decreto Ley 336 de 1996.

Por otro lado, se debe dejar establecido que los operarios conductores de los bicitaxis, deben pertenecer a un gremio que los agrupe y represente ante la autoridad de movilidad en el Distrito capital, en tanto que esto hace que exista la certidumbre de la cantidad de prestadores del servicio de transporte urbano terrestre no automotor individual, así como facilitará la identificación de los conductores, caso en el cual deberán ser propietarios del medio de transporte, acreditando tal condición mediante la factura de compraventa del bicitaxi, razón por la cual se deberá acreditar por parte del operador la doble condición de propietario y conductor.

Lo anterior, evitará la proliferación de economías alternas, y la especulación en las tarifas de la prestación del servicio público de transporte de personas en vehículos no automotores de tracción humana, contribuyendo de esta manera a la iniciativa privada de creación de empleo.

De la misma manera, los operadores y/o conductores, deberán acreditar su capacidad física, utilizando como método la presentación de un examen médico de actitud el cual realizará la autoridad de movilidad del Distrito Capital, cuando quiera que este tipo de vehículos no automotores destinados al transporte de pasajeros, es accionado con tracción humana, lo que supone un buen estado físico para poder ejecutar los trayectos que a diario realizan.

Adicionalmente, por tratarse de transporte de pasajeros, y a fin de garantizar las condiciones básicas de seguridad necesarias, para su movilización, el conductor de los rodantes, no podrá ejercer su trabajo, bajo los efectos de sustancias psicoactivas, sicotrópicas, estimulantes o las derivadas de sustancias vegetales sus similares o alcohol, que altere su estado físico o mental, o anule su voluntad.

En tratándose del régimen de prohibiciones y multas a la operación del servicio de transporte público urbano terrestre no automotor individual de pasajeros en el distrito, por las posibles infracciones a las normas de tránsito, importante es aplicar las contenidas en los literales A11 y A12, del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, modificatorio de la Ley 769 de 2000, de la siguiente manera:

Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

Será sancionado con multa equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

Transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, en este caso el vehículo no automotor será inmovilizado.

Prestar servicio público con este tipo de vehículos. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.

En conclusión, la prestación del servicio público de transporte en vehículos no automotores como una realidad que fue reconocida por el Tribunal Constitucional -así legalmente no esté regulada- no puede ser absolutamente restringida, sino que debe reglamentarse por la autoridad competente, que para el caso de Bogotá es el Alcalde Mayor, precedida por supuesto de los estudios técnicos que fundamenten elementos como la oferta adecuada según la demanda del servicio, las rutas, la forma de operación, los horarios, y las condiciones que garanticen la seguridad vial de la ciudadanía.

III.III. Actos administrativos.

A través de la Resolución 3256 del 3 de agosto de 2018, el Ministerio de Transporte reglamentó y autorizó la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles con pedaleo asistido, para la prestación eficiente, segura y oportuna.

Entre las medidas establecidas por esta resolución se encuentran las siguientes:

- Los vehículos deberán contar con cinturones de seguridad, luces, direccionales, timbre para los pasajeros y espejos retrovisores.
- Los conductores deberán respetar los límites de velocidad, que en este caso sería de 25 kilómetros por hora, máximo.
- El peso que transporte cada vehículo deberá ser inferior a los 270 kilogramos.
- Solo podrían circular por zonas específicas en cada ciudad.
- Únicamente podrían transitar por las vías que tienen poco flujo vehicular.

- Los conductores deberán ser capacitados.
- Deberán contar con una póliza de responsabilidad para civil, o seguro.
- Los conductores tendrían unos permisos especiales.
- Cada región del país establecerá las condiciones de trabajo en su jurisdicción.
- Las autoridades de transporte de cada jurisdicción serán las competentes para establecer las tarifas del servicio.

IV. ANTECEDENTES:

El primer registro de los bicitaxis en la prensa bogotana data del 20 de octubre de 1997 donde aparecen como un elemento curioso utilizado en la campaña del entonces candidato la Alcaldía de Bogotá Carlos Moreno de Caro. Desde ese momento hasta mediados de la primera década del Siglo XXI eran relativamente raros en el paisaje urbano sin embargo desde que en 2004 se contabilizaron alrededor de 450, la propagación de este servicio ha sido exponencial.

El proyecto de acuerdo 244 de 2011 presentado por el entonces Concejal Carlos Orlando Ferreira hizo un extensivo trabajo de campo que le permitió describir en detalle el fenómeno del bicitaxismo y señalar la importancia de que éste dejara de estar en la marginalidad. Sin embargo, ninguno de estos proyectos de acuerdo tomó en cuenta los sustanciales cambios en jurisprudencia que implicó la sentencia C-981 de 2010 de la Corte Constitucional.

En 2013, la entonces Concejala Angélica Lozano, adelantó un importante trabajo investigativo que concluyó con la presentación del proyecto de acuerdo 261 de 2013 que entendió por primera vez la importancia de una reglamentación integral para la implementación de este tipo de servicio de transporte público.

El 3 de agosto del año 2018, el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Transporte, emitió la Resolución 3256, en cumplimiento de la Sentencia T-442 de 2013 mencionada anteriormente, con la cual se reglamenta el uso del transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, en los municipios del territorio nacional, ante lo cual, el Distrito Capital se ve en la necesidad de implementar definitivamente una política dirigida a la reglamentación de este tipo de transporte en un plazo de un año desde la expedición de la Resolución, según se establece en la misma.

El presente proyecto retoma, alimenta y actualiza la orientación y el acumulado teórico del Proyecto de Acuerdo 261 de 2013 de la entonces Concejala Angélica Lozano.

V. IMPACTO FISCAL:

Teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003 expresa en su artículo 7º, que establece que “...*en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*”, nos permitimos señalar que el presente Proyecto de Acuerdo NO tiene implicaciones de tipo fiscal.

VI. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

El Concejo Distrital de Bogotá, D.C. es competente para expedir este proyecto de conformidad con los numerales 1º y 19º del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, que expone:

ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

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

12. Dictar normas de tránsito y transporte.

Cordialmente,

ANA TERESA BERNAL MONTAÑEZ

Concejal de Bogotá

PROYECTO DE ACUERDO N° 436 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN TRICICLOS O TRICIMÓVILES NO MOTORIZADOS Y TRICIMÓVILES CON PEDALEO ASISTIDO”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL,

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los numerales 1 y 19 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

A C U E R D A:

ARTÍCULO 1. REGLAMENTACIÓN. La Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad, reglamentará en el término de 12 meses la prestación del servicio de transporte público basado en Triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido, de conformidad con los requisitos exigidos en las normas sobre tránsito de vehículos no automotores y el SITM, SETP, SITP y SISTR de acuerdo con las necesidades propias de cada sistema y bajo la promoción del uso de tecnologías limpias.

PARAGRAFO 1 La reglamentación se hará determinando las características operacionales del servicio de transporte público terrestre no automotor individual de pasajeros, incluyendo vías, horarios y esquema tarifario.

ARTÍCULO 2. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO. El servicio de transporte público terrestre no automotor individual de pasajeros se prestará cumpliendo los requerimientos establecidos en la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, sus Decretos Reglamentarios, así como por las condiciones del servicio establecidas por la Resolución 3256 de 2018 y las demás normas que la modifiquen, el presente acuerdo y la reglamentación de la Secretaría de Movilidad, en el nivel urbano y rural del Distrito.

ARTÍCULO 3. OPERACIÓN. La operatividad de este sistema de transporte público estará a cargo de las cooperativas, asociaciones y organizaciones legalmente establecidas por los propietarios de triciclos y tricimóviles de todas las localidades de Bogotá.

PARÁGRAFO 1 La Secretaría Distrital de Movilidad se encargará de convocar, caracterizar y asesorar en la formalización a los diferentes propietarios de este tipo de vehículos que garantice la prestación efectiva de este servicio de transporte.

PARÁGRAFO 2 La Secretaría Distrital de Movilidad, con la participación de los representantes legales de las organizaciones de transportadores legalmente constituidas, diseñará la modelación y especificaciones de la operatividad técnica de este servicio para cada territorio de la ciudad.

ARTÍCULO 4. HOMOLOGACIÓN. La Secretaría Distrital de Movilidad trazará los lineamientos y el cronograma para el proceso de homologación que ordena la Resolución 3256 de 2018 del Ministerio de Transporte, teniendo en cuenta la caracterización de trabajadores del sector.

PARÁGRAFO 1 La Secretaría Distrital de Movilidad prestará asesoría a las organizaciones de propietarios de vehículos para las condiciones técnicas requeridas en la actualización normativa de sus vehículos.

PARÁGRAFO 2 La Secretaría Distrital de Movilidad otorgará un plazo de hasta seis (6) meses para que las organizaciones de propietarios actualicen sus vehículos y participen del proceso de homologación.

ARTÍCULO 5. CAPACITACIÓN. La Secretaría Distrital de Movilidad realizará una capacitación con las asociaciones y organizaciones de propietarios de vehículos, con el fin de fijar los estándares para el óptimo funcionamiento del sistema de transporte y la adecuada prestación del servicio.

ARTÍCULO 6. INCLUSIÓN SOCIAL. La Administración Distrital deberá diseñar y ejecutar un programa de enfoque diferencial para las comunidades en condición de discapacidad, las comunidades en condición migratoria forzada, la mujer cabeza de hogar y minorías étnicas y raciales, con miras a la inclusión y equidad en la comunidad de propietarios de vehículos, con el propósito de proteger, garantizar sus derechos laborales, así como dignificar las condiciones de su oficio.

ARTÍCULO 7. PLATAFORMA TECNOLÓGICA. La Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad desarrollarán 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 su prestación, integrando a los operadores del servicio conformados por las asociaciones de propietarios de vehículos, conforme a lo dispuesto en la Resolución 3256 de 2018.

PARÁGRAFO 1 La Secretaría Distrital de Movilidad realizará una capacitación con asociaciones y propietarios de vehículos vinculados para la utilización e implementación óptima de la plataforma tecnológica de operación del sistema de transporte.

ARTÍCULO 8. LICENCIAS. La Secretaría Distrital de Movilidad facilitará y asesorará a las asociaciones y propietarios de vehículos vinculados para el trámite de licencias de conducción específicas para la tipología de vehículos del que trata el presente acuerdo.

PARÁGRAFO 1 La Secretaría Distrital de Movilidad otorgará un plazo de hasta seis (6) meses para que las organizaciones de propietarios tramiten sus licencias de conducción.

ARTÍCULO 9. PERMISOS DE OPERACIÓN. La Secretaría Distrital de Movilidad diseñará las características y creará los instrumentos técnicos necesarios para la expedición de los permisos de operación para las asociaciones de propietarios de vehículos prestadores del servicio de transporte que hayan superado exitosamente el proceso de homologación y el trámite de licencias de conducción.

PARÁGRAFO 1 Una vez cumplido el otorgamiento de licencias, la Secretaría Distrital de Movilidad realizará el proceso de carnetización de los propietarios y la numeración de cada uno de los vehículos del sistema.

ARTÍCULO 10. AFILIACIONES Y COTIZACIONES. Los propietarios de vehículos y los representantes de las asociaciones de transporte, conforme a las definiciones del Código Sustantivo del Trabajo, deberán realizar las afiliaciones pertinentes al sistema de salud y aseguradoras de riesgos profesionales, así como la afiliación al sistema pensional colombiano.

ARTÍCULO 11. SANCIONES. Se aplicarán las sanciones establecidas legalmente y por el Gobierno Distrital.

ARTÍCULO 12. La utilización del servicio de transporte público terrestre no automotor individual de pasajeros en Bogotá D.C, se prestará conforme a lo establecido en el Decreto Ley 336 de 1996, "Estatuto General de Transporte", la Ley 769 de 2002, modificada por la 1383 de 2010 "Código Nacional de Tránsito", la Resolución 3256 de 2018 y la reglamentación que en desarrollo del presente Acuerdo expida el Gobierno Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad

ARTÍCULO 13. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá a los ____ días del mes de _____ dos mil veintidós