



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 518

Bogotá, D. C., viernes, 22 de julio de 2011

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2011 SENADO

por la cual se establece en Colombia el sistema de puntos en la licencia de conducción, la figura del defensor del conductor e incentivos a la conducción responsable, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Del Sistema de la Licencia de Conducción por Puntos

Artículo 1°. La Ley 769 de 2002 tendrá un nuevo artículo 17A del siguiente tenor:

Artículo 17A. Sistema de puntos. Al titular de la licencia de conducción de cualquier categoría, se le asignará un total de doce (12) puntos los cuales serán reducidos o recuperados de acuerdo con su comportamiento como conductor, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de este Código.

Artículo 2°. El artículo 26 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 26. Causales de suspensión o cancelación. La licencia de conducción se suspenderá:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en la imposibilidad transitoria, física o mental para conducir, soportado en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental o de coordinación expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado.

2. Por decisión judicial.

3. Por encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por la autoridad competente de conformidad con lo consagrado en el artículo 152 de este Código.

4. Por prestar servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva.

6. Por la pérdida de seis (6) puntos de acuerdo con lo establecido en el artículo 131 del presente Código. En este caso la suspensión será por el término de seis (6) meses. Esta sanción se hará efectiva una vez queden en firme los actos administrativos correspondientes.

7. Por la pérdida de los doce (12) puntos, por la primera vez, de acuerdo con lo establecido en el artículo 131 del presente Código. En este caso la suspensión será por el término de dos (2) años. Esta sanción se hará efectiva una vez queden en firme los actos administrativos correspondientes.

8. Por la pérdida de los doce (12) puntos, por la segunda vez, de acuerdo con lo establecido en el artículo 131 del presente Código. En este caso la suspensión será por el término de cinco (5) años. Esta sanción se hará efectiva una vez queden en firme los actos administrativos correspondientes.

La licencia de conducción se cancelará:

1. Por disposición de las autoridades de tránsito basada en la imposibilidad permanente física o mental para conducir, soportada en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado.

2. Por decisión judicial.

3. Por muerte del titular. La Registraduría Nacional del Estado Civil está obligada a reportar a los sistemas creados por los artículos 8° y 10 del presente ordenamiento, el fallecimiento del titular.

4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente, en concordancia con el artículo 152 de este Código.

5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa.

6. Por hacer uso de la licencia de conducción estando suspendida.

7. Por obtener por medios fraudulentos la expedición de una licencia de conducción, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.

8. Por la pérdida de los doce (12) puntos asignados por la tercera vez. Esta sanción se hará efectiva una vez queden en firme los actos administrativos correspondientes.

Parágrafo. La suspensión o cancelación de la licencia de conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el período de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.

La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 3°. El artículo 93 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 93. Control de infracciones de conductores. Los organismos de tránsito deberán reportar diariamente al Sistema Integrado de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito las infracciones impuestas **y la correspondiente pérdida de puntos de la licencia**, para que este a su vez, conforme y mantenga disponible el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT.

La pérdida de puntos de la licencia será de acuerdo con lo señalado en el artículo 131 del presente Código.

Parágrafo 1°. La Superintendencia de Puertos y Transporte sancionará con multa equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv) a las empresas de transporte público terrestre automotor, que tengan en ejercicio a conductores con licencia de conducción suspendida o cancelada.

Parágrafo 2°. Las empresas de transporte público terrestre automotor deberán establecer programas de control y seguimiento de las infracciones de tránsito de los conductores a su servicio. Dicho programa deberá enviarse mensualmente por las empresas de transporte público terrestre automotor a la Superintendencia de Puertos y Transporte. Las empresas que no cumplan con lo antes indicado serán sancionadas por dicha entidad con una multa equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv).

Artículo 4°. Adiciónese un nuevo numeral al inciso 1° del artículo 122 de la Ley 769 de 2002, así:

Artículo 122. Tipos de sanciones. Las sanciones por infracciones del presente Código son:

1. Amonestación.
2. Multa.
3. Retención preventiva de la licencia de conducción.
4. Suspensión de la licencia de conducción.
5. Suspensión o cancelación del permiso o registro.
6. Inmovilización del vehículo.
7. Retención preventiva del vehículo.
8. Cancelación definitiva de la licencia de conducción.

9. Pérdida de puntos.

Artículo 5°. El artículo 131 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 131. Multas y pérdida de puntos. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con **la pérdida de puntos** y 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, el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

- A.1 No transitar por la derecha de la vía.
- A.2 Agarrarse de otro vehículo en circulación.
- A.3 Transportar personas o cosas que disminuyan su visibilidad e incomoden la conducción.
- A.4 Transitar por andenes y demás lugares destinados al tránsito de peatones.
- A.5 No respetar las señales de tránsito.
- A.6 Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos.
- A.7 Transitar sin dispositivos que permitan la parada inmediata o con ellos, pero en estado defectuoso.
- A.8 Transitar por zonas prohibidas.
- A.9 Adelantar entre dos (2) vehículos automotores que estén en sus respectivos carriles.
- A.10 Conducir por la vía férrea o por zonas de protección y seguridad.

A.11 Transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, en este caso el vehículo no automotor será inmovilizado.

A.12 Prestar servicio público con este tipo de vehículos.

B. Será sancionado con multa equivalente a ocho (8) salarios mínimos legales diarios vigentes **y la pérdida de un (1) punto**, el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

Conducir un vehículo:

- B.1 Sin llevar consigo la licencia de conducción.
- B.2 Con la licencia de conducción vencida.
- B.3 Con una sola placa, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito.

En estos casos los vehículos serán inmovilizados.

B.4 No informar a la autoridad de tránsito competente el cambio de motor o color de un vehículo. En ambos casos, el vehículo será inmovilizado.

B.5 No pagar el peaje en los sitios establecidos.

B.6 Utilizar equipos de sonido a volúmenes que incomoden a los pasajeros de un vehículo de servicio público.

B.7 Conducir un vehículo con vidrios polarizados, entintados u oscurecidos, sin portar el permiso respectivo, de acuerdo a la reglamentación existente sobre la materia.

B.8 Conducir un vehículo con propaganda, publicidad o adhesivos en sus vidrios que obstaculicen la visibilidad.

B.9 No respetar las normas establecidas por la autoridad competente para el tránsito de cortejos fúnebres.

B.10 No respetar las formaciones de tropas, la marcha de desfiles, procesiones, entierros, filas estudiantiles y las manifestaciones públicas y actividades deportivas, debidamente autorizadas por las autoridades de tránsito.

B.11 Remolcar otro vehículo violando lo dispuesto por este código.

B.12 Conducir un vehículo de servicio público que no lleve el aviso de tarifas oficiales en condiciones de fácil lectura para los pasajeros o poseer este aviso deteriorado o adulterado.

B.13 Permitir que en un vehículo de servicio público para transporte de pasajeros se lleven animales u objetos que incomoden a los pasajeros.

B.14 Abandonar un vehículo de servicio público con pasajeros.

B.15 Conducir un vehículo de transporte público individual de pasajeros sin cumplir con lo estipulado en el presente código.

B.16 Realizar el cargue o descargue de un vehículo en sitios y horas prohibidas por las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en las normas correspondientes.

B.17 Transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en vehículos que no cumplan las condiciones fijadas por el Ministerio de Transporte.

B.18 Lavar vehículos en vía pública, en ríos, en canales y en quebradas.

B.19 Utilizar radios, equipos de sonido o de amplificación a volúmenes que superen los decibeles máximos establecidos por las autoridades ambientales. De igual forma utilizar pantallas, proyectores de imagen o similares en la parte delantera de los vehículos, mientras esté en movimiento.

C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes **y la pérdida de dos (2) puntos**, el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

C.1 Presentar licencia de conducción adulterada o ajena, lo cual dará lugar a la inmovilización del vehículo.

C.2 Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.

C.3 Bloquear una calzada o intersección con un vehículo, salvo cuando el bloqueo obedezca a la ocurrencia de un accidente de tránsito.

C.4 Estacionar un vehículo sin tomar las debidas precauciones o sin colocar a la distancia señalada por este código, las señales de peligro reglamentarias.

C.5 No reducir la velocidad según lo indicado por este código, cuando transite por un cruce escolar en los horarios y días de funcionamiento de la institución educativa. Así mismo, cuando transite por cruces de hospitales o terminales de pasajeros.

C.6 Dejar de señalizar con las luces, direccionales o mediante señales de mano y con la debida anticipación, la maniobra de giro o de cambio de carril.

C.7 Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos o sin los elementos determinados en este código.

C.8 No respetar las señales de detención en el cruce de una línea férrea, o conducir por la vía férrea o por las zonas de protección y seguridad de ella.

C.9 Conducir un vehículo con una o varias puertas abiertas.

C.10 No portar el equipo de prevención y seguridad establecido en este código o en la reglamentación correspondiente.

C.11 Proveer de combustible un vehículo automotor con el motor encendido.

C.12 Conducir un vehículo automotor sin las adaptaciones pertinentes, cuando el conductor padece de limitación física.

C.13 Transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas por la autoridad competente. Además, el vehículo será inmovilizado.

C.14 Conducir un vehículo, particular o de servicio público, excediendo la capacidad autorizada en la licencia de tránsito o tarjeta de operación.

C.15 Conducir un vehículo escolar sin el permiso respectivo o los distintivos reglamentarios. Además el vehículo será inmovilizado.

C.16 Circular con combinaciones de vehículos de dos (2) o más unidades remolcadas, sin autorización especial de autoridad competente.

C.17 Conducir un vehículo autorizado para prestar servicio público con el taxímetro dañado, con los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulteradas o cuando se carezca de él, o cuando aún teniéndolo, no cumpla con las normas mínimas de calidad y seguridad exigidas por la autoridad competente o este no esté en funcionamiento, además el vehículo será inmovilizado.

C.18 Dejar o recoger pasajeros en sitios distintos de los demarcados por las autoridades.

C.19 Conducir un vehículo de carga en que se transporten materiales de construcción o a granel sin las medidas de protección, higiene y seguridad ordenadas. Además el vehículo será inmovilizado.

C.20 No asegurar la carga para evitar que se caigan en la vía las cosas transportadas. Además, se inmovilizará el vehículo hasta tanto se remedie la situación.

C.21 Transportar carga de dimensiones superiores a las autorizadas sin cumplir con los requisitos exigidos. Además, el vehículo será inmovilizado hasta que se remedie dicha situación.

C.22 Impartir en vías públicas al público enseñanza práctica para conducir, sin estar autorizado para ello.

C.23 Conducir motocicleta sin observar las normas establecidas en el presente código.

C.24 Transitar, cuando hubiere más de un carril, por el carril izquierdo de la vía a velocidad que entorpezca el tránsito de los demás vehículos.

C.25 Transitar en vehículos de 3.5 o más toneladas por el carril izquierdo de la vía cuando hubiere más de un carril.

C.26 Conducir un vehículo cuya carga o pasajeros obstruyan la visibilidad del conductor hacia el frente, atrás o costados, o impidan el control sobre el sistema de dirección, frenos o seguridad, además el vehículo será inmovilizado.

C.27 Hacer uso de dispositivos propios de vehículos de emergencia, por parte de conductores de otro tipo de vehículos.

C.28 No atender una señal de ceda el paso.

C.29 No acatar las señales o requerimientos impartidos por los agentes de tránsito.

C.30. No respetar el paso de peatones que cruzan una vía en sitio permitido para ellos o no darles la prelación en las franjas para ello establecidas.

C.31 Poner un vehículo en marcha sin las precauciones para evitar choques.

C.32 Reparar un vehículo en las vías públicas, parque o acera, o hacerlo en caso de emergencia, sin atender el procedimiento señalado en este código.

C.33 No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aún cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado.

C.34 Transportar carga en contenedores sin los dispositivos especiales de sujeción. El vehículo será inmovilizado.

C.35 Transportar pasajeros en el platón de una camioneta picó o en la plataforma de un vehículo de carga, trátase de furgón o plataforma de estacas.

C.36 Usar sistemas móviles de comunicación **de voz o datos** o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si estos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres.

C. 37. Vulnerar las reglas de estacionamiento contenidas en el artículo 77 de este Código.

C. 38 Llevar niños menores de diez (10) años en el asiento delantero.

C. 39 Sin placas, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito. En estos casos, el vehículo será inmovilizado.

C. 40 Con placas adulteradas. En estos casos, el vehículo será inmovilizado.

C. 41 Con placas falsas. En estos casos, el vehículo será inmovilizado.

D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes **y la pérdida de tres (3) puntos**, el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

D.1 Guiar un vehículo sin haber obtenido la licencia de conducción correspondiente. Además, el vehículo será inmovilizado en el lugar de los hechos, hasta que este sea retirado por una persona autorizada por el infractor con licencia de conducción.

D.2 Conducir sin portar los seguros ordenados por la ley. Además, el vehículo será inmovilizado.

D.3 Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril.

D.4 No detenerse ante una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.

D.5 Conducir un vehículo sobre aceras, plazas, vías peatonales, separadores, bermas, demarcaciones de canalización, zonas verdes o vías especiales para vehículos no motorizados.

D.6 Adelantar a otro vehículo en berma, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique.

D.7 Conducir realizando maniobras altamente peligrosas e irresponsables que pongan en peligro a las personas o las cosas.

D.8 Conducir un vehículo sin luces o sin los dispositivos luminosos de posición, direccionales o de freno, o con alguna de ellas dañada, en las horas o circunstancias en que lo exige este código. Además, el vehículo será inmovilizado, cuando no le funcionen dos (2) o más de estas luces.

D.9 No permitir el paso de los vehículos de emergencia.

D.10 Permitir el servicio público de pasajeros que no tenga las salidas de emergencia exigidas. En este caso, la multa se impondrá solidariamente a la empresa a la cual esté afiliado y al propietario. Si se tratare de vehículo particular, se impondrá la sanción solidariamente al propietario.

D.11 Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. 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.

D.12 En caso de transportar carga con peso superior al autorizado el vehículo será inmovilizado y el exceso deberá ser trasbordado.

D.13 Conducir un vehículo que emplee para su movilización combustibles no regulados como

gas propano u otros que pongan en peligro la vida de los usuarios o de los peatones. Además, el vehículo será inmovilizado.

D.14 Cambio del recorrido o trazado de la ruta para vehículo de servicio de transporte público de pasajeros, autorizado por el organismo de tránsito correspondiente. En este caso, la multa se impondrá solidariamente a la empresa a la cual esté afiliado el vehículo y al propietario. Además el vehículo será inmovilizado, salvo casos de fuerza mayor que sean debidamente autorizados por el agente de tránsito.

D. 15 No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo.

D. 16 Proveer combustible a vehículos de servicio público con pasajeros a bordo.

D.17 Negarse a prestar el servicio público sin causa justificada, siempre que dicha negativa cause alteración del orden público.

E. Será sancionado con multa equivalente a cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales diarios vigentes **y con la pérdida de cuatro (4) puntos** el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

E.1 Conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas, se atenderá a lo establecido en el artículo 152 de este código. Si se trata de conductores de vehículos de servicio público, de transporte escolar o de instructor de conducción, la multa pecuniaria y el período de suspensión de la licencia se duplicarán. En todos los casos de embriaguez el vehículo será inmovilizado y el estado de embriaguez o alcoholemia se establecerá mediante una prueba que no cause lesión, la cual será determinada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

E.2 Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida.

E.3 No detenerse ante una luz roja de semáforo.

E.4 Transportar en el mismo vehículo y al mismo tiempo personas y sustancias peligrosas como explosivos, tóxicos, radiactivos, combustibles no autorizados etc. En estos casos se suspenderá la licencia por un (1) año y por dos (2) años cada vez que reincida. El vehículo será inmovilizado por un (1) año cada vez.

Parágrafo 1º. Las infracciones de tránsito, cuya sanción sea la imposición de multas descritas en otros artículos de la Ley 769 de 2002, darán lugar además a la pérdida de puntos, así:

• Si la multa es de 8 smldv, perderá un (1) punto.

• Si la multa es de 15 smldv, perderá dos (2) puntos.

• Si la multa es de 30 smldv, perderá tres (3) puntos.

• Si la multa es de 45 smldv, perderá cuatro (4) puntos.

CAPÍTULO II

Del defensor del conductor y los incentivos a la conducción responsable

Artículo 6º. El artículo 138 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 138. Comparecencia. El inculpado podrá comparecer por sí mismo, pero si designa apoderado este deberá ser abogado en ejercicio **o estudiante de los últimos años de derecho, en ejercicio del servicio profesional para optar al título de abogado.** El Ministerio Público podrá intervenir en los procesos, de acuerdo con las funciones que le sean propias.

Los organismos de tránsito implementarán la figura del defensor del conductor, quien deberá ser abogado de profesión o estudiante de últimos años de derecho que cumpla su servicio profesional para optar al título de abogado. Esta figura ejercerá como medio que permita a los conductores ejercer sus derechos, en especial el derecho a la defensa, dentro del proceso contravencional y de cobro coactivo. Este defensor asistirá al conductor en la audiencia pública y podrá solicitar pruebas, presentar escrito de excepciones, interponer los recursos de ley, entre otros. Esta figura operará gratuitamente para los conductores.

La prestación del servicio de defensor del conductor por abogados de profesión y estudiantes de los últimos años de derecho en ejercicio del servicio profesional para optar al título de abogado, será reglamentado por el Gobierno Nacional en un periodo máximo de seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Parágrafo. Si resultare involucrado un menor de edad en la actuación contravencional, deberá estar asistido por su representante legal, o por un apoderado designado por este, o por un defensor de familia.

Artículo 7º. *Recuperación de puntos.* El conductor que no haya sido sancionado en un periodo de seis (6) meses, se le restablecerán los puntos perdidos que correspondan a infracciones de las categorías B o C del artículo 131 de la Ley 769 de 2002.

Asimismo, el conductor que no haya sido sancionado en un periodo de un (1) año, se le restablecerán los puntos perdidos que correspondan a infracciones de las categorías D o E del artículo 131 de la Ley 769 de 2002.

Artículo 8º. En los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito.

Si se tratare de un vehículo particular, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, el propietario y el conductor del vehículo.

Artículo 9º. *Certificado de calificación de idoneidad de conductores.* El Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) conformará y mantendrá el lis-

tado de conductores que no hayan sido sancionados por infracciones al Código Nacional de Tránsito y expedirá, a solicitud de quien interese, el Certificado de Calificación de Idoneidad de Conductores que indicará claramente el tiempo que el conductor se ha mantenido libre de este tipo de infracciones.

Esta información será pública y se actualizará semestralmente. El certificado será gratuito.

Con base en este certificado, las empresas de transporte público cualquiera sea su modalidad, implementarán un sistema de reconocimiento para los conductores.

Artículo 10. *Incentivo en el impuesto sobre vehículos automotores.* Las Entidades Territoriales podrán decretar un descuento hasta del quince por ciento (15%) en el pago del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, para los conductores que no hayan sido sancionados por infracciones al Código Nacional de Tránsito durante el año anterior, salvo en los casos en que la licencia de conducción se encuentre suspendida o cancelada. Este descuento será acumulable a los descuentos ya contemplados en cada entidad territorial para incentivar el pago del referido impuesto.

Artículo 11. *Incentivo en la revisión técnico-mecánica.* Los conductores que no hayan sido sancionados por infracciones al Código Nacional de Tránsito durante la vigencia del certificado de revisión técnico-mecánica, recibirán un descuento del diez por ciento (10%) en el valor de la siguiente revisión, al presentar ante el Centro de Diagnóstico Automotor el Certificado de Calificación de Idoneidad de Conductores.

Este descuento será acumulable a los descuentos por este concepto ya contemplados en cada Centro de Diagnóstico Automotor legalmente constituido.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará los topes mínimos y máximos que podrán ser cobrados por concepto de revisión técnico-mecánica por parte de los Centros de Diagnóstico Automotor legalmente constituidos, teniendo como base el promedio de valores de los últimos tres (3) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Sobre este valor aplicará el descuento contemplado en el presente artículo.

Artículo 12. *Incentivo en el examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz.* Tendrán derecho a un descuento del diez por ciento (10%) en el costo del examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir, expedido por los Centros de Reconocimiento de Conductores, los conductores que no hayan sido sancionados por infracciones al Código Nacional de Tránsito durante un (1) año, contado a partir de la fecha de realización del examen correspondiente, al presentar ante el Centro de Reconocimiento de Conductores el Certificado de Calificación de Idoneidad de Conductores, salvo en los casos en que la licencia de conducción se encuentre suspendida o cancelada.

Artículo 13. *Incentivo en trámites de la licencia.* Tendrán derecho a un descuento del veinte por ciento (20%) en los valores correspondientes

a recategorización, renovación o refrendación de la licencia de conducción, los conductores que no hayan sido sancionados por infracciones al Código Nacional de Tránsito durante el año anterior, contado a partir de la fecha de la solicitud del trámite correspondiente, al presentar el Certificado de Calificación de Idoneidad de Conductores, salvo en los casos en que la licencia de conducción se encuentre suspendida o cancelada.

Artículo 14. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga el artículo 124 de la Ley 769 de 2002 y las demás normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara; *Carlos A. Baena*, Senador.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS SEGURIDAD VIAL: UNA RAZÓN DE FONDO

Durante las últimas décadas el mundo entero ha sido testigo del crecimiento de la siniestralidad vial. Recientemente, organismos de carácter supranacional se han dado a la tarea de analizar la situación de los países y, como resultado, han sido elaborados informes que contienen recomendaciones para reducir los índices de víctimas fatales y lesionados por causa de los siniestros viales, que se han convertido en un desafío para la calidad de vida de los habitantes del planeta.

Uno de los documentos, el *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial*, de la Organización Mundial de la Salud, expone los siguientes aspectos a partir de una encuesta aplicada en 178 países:¹

- Caracteriza la siniestralidad vial como una epidemia que sigue aumentando.
- Anualmente fallecen 1,2 millones de personas en las vías de tránsito del mundo.
- En el mundo, entre 20 y 50 millones de personas sufren traumatismos no mortales anualmente.
- Los países de ingresos bajos y medianos tienen tasas más altas de letalidad por accidentes de tránsito (21,5 y 19,5 por 100 000 habitantes, respectivamente) que los países de ingresos altos (10,3 por 100 000).
- Más del 90% de las víctimas mortales de los accidentes de tránsito que ocurren en el mundo corresponde a países de ingresos bajos y medianos, que tan sólo tienen el 48% de los vehículos del mundo.
- Cerca de la mitad de las personas que fallecen como consecuencia de siniestros de tránsito son peatones, ciclistas o “usuarios de vehículos de motor de 2 ruedas”. Estos son conocidos como usuarios vulnerables de las vías de tránsito.
- En muchos países la adopción y aplicación de códigos de circulación parecen insuficientes.

¹ Informe mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción. Organización Mundial de la Salud. Departamento de Prevención de la Violencia y los Traumatismos y Discapacidad (VIP). Ginebra, Suiza, 2009.

- Solamente el 15% de los países tiene una legislación que pueda considerarse integral en cuanto a su alcance.

- Solamente una tercera parte de los países cuenta con una estrategia nacional de seguridad vial que está respaldada por el Gobierno, incluye metas específicas y dispone de fondos asignados para su puesta en práctica.

- Solamente el 22% de los países dispone de información sobre la magnitud del problema de los traumatismos por siniestralidad vial, sobre los costos resultantes para su sector de salud o para su economía nacional, y sobre los datos requeridos para vigilar y evaluar con precisión las intervenciones.

- Las pérdidas mundiales a causa de los traumatismos por siniestralidad vial se estiman en US\$518.000 millones y cuestan a los Gobiernos entre el 1% y el 3% del producto nacional bruto.

Asimismo, el Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial destaca que los traumatismos causados por siniestros de tránsito ocupan los primeros lugares entre las principales causas de muerte (20) para los grupos de edades entre los 5 y los 44 años, así:

- 0 a 4 años, lugar 14
- 5 a 14 años, lugar 2
- 15 a 29 años, lugar 1
- 0 a 44 años, lugar 3
- 45 a 69 años, lugar 8
- 70 años o más, lugar 20

De continuar con este ritmo, la OMS prevé que las muertes por causa de siniestros de tránsito pasará a convertirse en la quinta causa de muertes en el mundo para el año 2030, es decir, un estimado de 2,4 millones de víctimas al año:

Principales causas de mortalidad; datos comparados de 2004 y 2030

2004			2030		
NO. DE CAUSA	DESCRIPCIÓN CAUSA	%	NO. DE CAUSA	DESCRIPCIÓN CAUSA	%
1	Etiología infecciosa del corazón	12,2	1	Etiología infecciosa del corazón	12,2
2	Etiología cardiovascular	8,7	2	Etiología infecciosa del corazón	8,7
3	Malaria de las zonas endémicas ultraendémicas	7,8	3	Etiología infecciosa del corazón	7,8
4	Etiología infecciosa de las zonas endémicas	5,7	4	Tuberculosis de las zonas endémicas ultraendémicas	5,7
5	Etiología infecciosa de las zonas endémicas	5,6	5	Trastornos por consumo de drogas	5,6
6	VIH/SIDA	5,3	6	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,3
7	Malaria	5,3	7	Trastornos mentales	5,3
8	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,3	8	Etiología infecciosa de las zonas endémicas	5,3
9	Trastornos mentales	5,2	9	Diabetes mellitus	5,2
10	Trastornos mentales	5,2	10	VIH/SIDA	5,2
11	Trastornos mentales	5,2	11	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2
12	Trastornos mentales	5,2	12	Trastornos mentales	5,2
13	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2	13	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2
14	Etiología infecciosa de las zonas endémicas	5,2	14	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2
15	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2	15	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2
16	Trastornos mentales	5,2	16	Trastornos mentales	5,2
17	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2	17	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2
18	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2	18	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2
19	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2	19	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2
20	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2	20	Alzheimer de la infancia, los adolescentes y el adulto	5,2

Por su parte, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, indica en su informe las siguientes ideas:

“Sabemos que en los países de bajos y medianos ingresos, la situación de la seguridad vial continuará deteriorándose, a menos que se intervenga en forma enérgica y coordinada. Aunque en los países desarrollados la situación vial mejora, la complacencia no tiene cabida y es preciso seguir desplegando esfuerzos para mantener esa tendencia positiva.

En materia de seguridad vial, el reto básico consiste en modificar el comportamiento de los usuarios y garantizar que las vías de tránsito sean espacios públicos compartidos antes bien que zonas potencialmente propicias a la violencia.

Se estima que en el mundo, cada año fallecen más de 1,2 millones de personas en accidentes de tránsito y 50 millones más resultan heridas. Por cada muerte quedan discapacitadas entre 20 y 30 personas, muchas de manera permanente. Estas cifras son comparables al número mundial de muertes por tuberculosis o paludismo. Los traumatismos sufridos en accidentes de tránsito son la principal causa de muerte en el grupo de edad 15-29 años y la segunda en aquel de 5-14 años.

En los países desarrollados la situación mejora, gracias a enfoques intersectoriales y coordinados. No obstante, las proyecciones indican que sin un renovado y enérgico compromiso en materia de prevención y reducción del riesgo en los países de bajos y medianos ingresos, el número de muertos en accidentes de tránsito se duplicará de aquí a 2020, cifrándose en más de 2.000.000 anuales.

Los traumatismos causados por el tránsito imponen sustanciales cargas económicas a los países en desarrollo y, según estimaciones, su costo representa entre el uno y el tres por ciento del producto nacional bruto. En muchos casos, ese costo supera el monto de la asistencia internacional para el desarrollo que reciben cada año. De ahí que haya un vínculo directo entre la mejora de la seguridad vial y la reducción de la pobreza” (Subrayado fuera de texto).²

LICENCIA POR PUNTOS: CONTRIBUCIÓN EN LA DISMINUCIÓN DE ÍNDICES DE SINIESTRALIDAD VIAL

Es evidente que el contexto mundial sobre siniestralidad vial derivó en preocupaciones para los países, que se han traducido en esfuerzos de política cuyo objetivo es precisamente disminuir los índices de siniestralidad vial y sus devastadoras consecuencias.

Una de estas medidas de política ha sido la implementación del sistema de puntos en las licencias de conducción. Precisamente, impedir los siniestros de tránsito e incentivar la seguridad vial han sido los ejes fundamentales para esta medida en países como Australia, Francia, Italia, Malasia, Canadá, Bélgica, Japón, Reino Unido, Dinamarca, República Checa, Alemania, España y Estados Unidos, los que han percibido una reducción de muertes por siniestros de tránsito producidos por conductas irresponsables, del orden del 10% al año.³

² Seguridad vial: Llamado a la acción. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Octubre de 2009 y Guía práctica de seguridad vial. Una guía para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y Alianza Mundial para la Seguridad Vial. Ginebra, Suiza. 2007.

³ Fuente: <http://www.tuautoseguro.cl/2010/08/12/licencia-de-conducir-con-puntos/> Tomado el 1 de febrero de 2011.

La Biblioteca Nacional de Chile contiene estudios sobre el impacto de la licencia por puntos en la reducción de los índices de siniestros de tránsito en algunos países, dentro de los que se destacan los siguientes:

“En el caso de España, durante 2003 tenía una siniestralidad de 128 muertos por un millón de habitantes, siendo la media en Europa de 103. Países como Suecia, Reino Unido se escapaban a este índice con 60.

En el balance realizado por la Dirección General de Tráfico española durante el 2007, muestra que el número de sanciones firmes con detracción de puntos ha sido de 310.000, con un total de puntos detraídos de 1.025.000, que han afectado a 290.000 conductores.

Al 1% del censo de conductores se les ha restado algún punto. De los que el 84% son hombres y el 16% son mujeres. El 31% de los conductores que han perdido puntos tenían entre 25 y 34 años, el 23% entre 35 y 44 años. Entre ambos grupos suman el 54% de los infractores. Los jóvenes hasta 24 años han supuesto el 18,7% del total de los infractores.

La “Ley de permiso por puntos” ha permitido que España haya pasado de los países con mayores índices de siniestralidad vial (128 muertos en carretera por millón de habitantes en 2003 cuando la media europea era de 103) a situarse en 2006 más cercano a la media de la Unión Europea que es 93 muertos por cada millón de habitantes. (Ver Permisos por Punto en España).

En Francia el permiso por puntos comenzó a funcionar en 1992 y se basa también en la pérdida progresiva de puntos. Cada conductor cuenta con un saldo inicial de 12 puntos que irán bajando en la medida que cometa alguna infracción, si queda en cero el conductor pierde el permiso. En este país han disminuido las infracciones por consumo de alcohol en un porcentaje superior al 6%. Y en el 2003, se redujeron las muertes por accidentes de tráfico en un 17%.

El Reino Unido es el país europeo con menos muertos por millón de kilómetros recorridos. Su llamada Ley de Tráfico Rodado de 1962 es considerada como el precedente de la ley de permiso por puntos que entró en vigencia en 1982, con una mezcla del sistema tradicional de penalización a conductores y del permiso por puntos. Los ingleses suman puntos en lugar de restar, según la gravedad de la infracción, cuanto más grave más puntos sumará, hasta llegar a la inhabilitación como conductor si llega a doce puntos.

En Alemania, el sistema de conducción por puntos comenzó en 1999 y al igual que el Reino Unido según las infracciones se van sumando puntos, el máximo es 18 e implica la pérdida de la licencia. La puntuación de las infracciones varía según la gravedad de la infracción.

En Australia la incorporación del sistema de licencia de conducir por puntaje comenzó en 1969. Desde 1989 a 1994, la tasa de mortalidad disminuyó al 45%.”⁴

Por su parte, Italia implementó el sistema de licencia por puntos desde 2003 “a fin de aumentar la presión sobre los automovilistas para que circulen con mayor prudencia, ya que a pesar de que el sistema vial está en su gran mayoría en buenas condiciones y con normas de seguridad de alto nivel, la cantidad de accidentes de tráfico (617 promedio diario) es alta así como también la cantidad de víctimas fatales (15 por día según últimas estadísticas)”⁵. Argentina también lo implementó desde 2008⁶.

BREVE MUESTRA DE SINIESTRALIDAD VIAL EN COLOMBIA

Grandes han sido los esfuerzos que se han realizado en nuestro país por contribuir a disminuir los índices trágicos por siniestralidad vial, sin embargo el aumento de heridos y la pérdida de vidas humanas en siniestros de tránsito persisten.

El Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa indica en sus estadísticas un leve descenso en el número total de accidentes que pasó de 35.281 en 2009 a 31.685 durante 2010. De igual manera, el mismo comparativo señala descensos en la cifra de muertos al pasar de 5.856 en 2009 a 5.281 en 2010, y en la cifra de lesionados que pasa de 41.993 a 39.395.

La leve disminución de los índices de siniestralidad en nuestro país podría considerarse como una noticia alentadora pero, sin embargo, al entrar en el detalle de las principales causas de los siniestros viales, encontramos que las principales obedecen a aspectos en los que influyen determinantemente las decisiones de los seres humanos y sus valores y principios inherentes. Solo en 2010:

- Exceso de velocidad: 3.511 accidentes.
- Cruzar sin observar: 2.700 accidentes.
- Desobedecer señales de tránsito: 2.073 accidentes.
- Embriaguez: 1.673 accidentes.
- No respetar prelación: 1.334 accidentes.
- No mantener distancia de seguridad: 1.249 accidentes.

Solamente en el mes de diciembre de 2010, se registraron 2.369 accidentes con un trágico saldo de 3.191 lesionados y 436 víctimas fatales. En el período comprendido entre el 1 y el 20 de enero del presente año, el número de accidentes ascendió a 1.186, con 245 víctimas fatales y 1.620 heridos. De

⁴ Andrea Bustos. Licencias con puntaje: la urgencia de una conducción responsable. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Tomado de http://www.bcn.cl/carpetas_temas_profundidad/licencia-de-conducir-por-puntos. 1º de marzo de 2011.

⁵ Fuente: <http://www.yoextranjero.com/inmigracion/conducir-en-italia/>. Tomado el 1º de marzo de 2011.

⁶ Fuente: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1036559. Tomado el 1º de marzo de 2011.

estos, 123 accidentes han ocurrido por exceso de velocidad, 96 por embriaguez y 80 por desobedecer las señales de tránsito.

Las víctimas más vulnerables continúan siendo los motociclistas con 1.498 muertos y 13.498 heridos y los peatones, con 1.418 muertos y 7.373 heridos.

FUNDAMENTO IDEOLÓGICO

Con fundamento en las razones ya expuestas, la propuesta que presentamos al Honorable Congreso de la República busca, en esencia, implementar el sistema de puntos para la licencia de conducción en el país. Tal sistema tiene por objeto ser complementario con el sistema sancionatorio existente en nuestra legislación, compuesto por un lado, por sanciones pecuniarias que, sin ser de bajo costo, tampoco son tan altas que impidan su pago efectivo y, por otro, con la obligatoriedad de realizar cursos de pedagogía vial a los infractores a las normas de tránsito.

Los cursos de sensibilización y reeducación vial son vitales en el propósito de modificar aquellos comportamientos infractores y constituyen un llamado de atención permanente sobre las consecuencias que tienen, para la seguridad vial y para la vida de las personas, los comportamientos que implican la inobservancia de las normas de tránsito lo que, en consecuencia, ponen en permanente riesgo el derecho fundamental a la vida y a la integridad física de los actores de la vía.

Como complemento, el sistema de la licencia por puntos tendrá un efecto punitivo para esos mismos comportamientos consistente en la disminución o pérdida del total de puntos asignados a los conductores. El sistema de puntos termina representando “el nivel de confianza que un conductor le otorga a la sociedad en un momento dado y cuya pérdida, a su vez, señala el reproche que tales conductas merecen, derivado y con un claro sustento en la reiterada comisión de infracciones”⁷ y generará, en consecuencia, una esperada y necesaria renovación en la mentalidad y los comportamientos como conductores.

Consideramos que el uso de una licencia de conducción conlleva una responsabilidad por los riesgos propios de la actividad de conducir y por ello exige una mayor responsabilidad ante los comportamientos y las infracciones a las normas de tránsito, más cuando están comprometidas la seguridad y la vida de los actores de la vía. En consecuencia, la gradualidad de la suspensión de la licencia hasta su máxima pena cual es la cancelación definitiva de acuerdo con la reincidencia en la comisión de infracciones, resulta una respuesta proporcional a los costos materiales o a las lesiones o muertes producidas por comportamientos nada virtuosos en la conducción y, por tanto, justa.

El sistema de puntos para la licencia de conducción en Colombia se constituye en una forma de contribuir a la seguridad vial, asunto que hoy ha

sido puesto en la agenda nacional por parte del Ministerio de Transporte y significará la confirmación de la coherencia entre los postulados constitucionales, la política pública y la práctica cotidiana de la conducción.

Sin embargo, este sistema requiere un equilibrio para la garantía de los derechos de los ciudadanos que ejercen la actividad de conducir y una serie de incentivos necesarios para motivar en los conductores el ejercicio de esta labor de manera responsable.

Esto, debido a muchos ejemplos en los que los conductores, al desconocer los aspectos propios y naturales del proceso contravencional y de cobro coactivo en materia de tránsito, han visto vulnerados sus derechos y su posibilidad de aportar en su defensa. Algunos casos evidencian estas falencias. Por ejemplo, la aplicación de los descuentos previstos por el parágrafo 2° del artículo 24 de la Ley 1383, que tuvo vigencia hasta el pasado 15 de marzo de 2011, encontró muchos escollos para hacerse efectivo, como que algunos organismos de tránsito no liquidaron del descuento, o no permitieron realizar el curso en sedes diferentes a aquellas en las que fueron impuestos los comparendos. La imposibilidad de consultar la validación del curso en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), o personas que por uno u otro motivo tenían comparendos en ciudades diferentes, no se les permitió cancelar sus partes en otras ciudades, a pesar que el Ministerio de Transporte expidió una circular en donde manifestó que los cursos tenían validez nacional.

En otros casos, se puso en evidencia que en acuerdos de pago eran incluidas obligaciones prescritas, y al ser suscritos por el conductor, tales obligaciones revivían. Es por este motivo, como medida de justicia y solidaridad con el conductor, que consideramos más que necesario institucionalizar en Colombia la figura del Defensor del Conductor, para que asista al infractor en todo el proceso y se garantice de esta manera su defensa y el disfrute de sus derechos.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

El artículo 1° establece el sistema de puntos, con un total de 12 puntos asignados.

El artículo 2°, que modifica el artículo 26 del CNT, incluye dentro de las causales de suspensión de la licencia la pérdida de seis (6) puntos y de doce (12) puntos en dos oportunidades, con suspensión de seis (6) meses en el primer caso y de dos (2) y cinco (5) años respectivamente en el segundo caso. Asimismo, dentro de las causales de cancelación definitiva de la licencia, se añade la pérdida de los doce (12) puntos asignados a un conductor en la tercera oportunidad de ocurrencia. De esta manera, resulta claro que se hace innecesario considerar la figura de la reincidencia, dado que la comisión de dos infracciones de tipo C o D, daría de inmediato la suspensión de la licencia por 6 meses al sumar la pérdida de 6 puntos.

El artículo 3° adiciona la pérdida de puntos al artículo 93 del CNT sobre control de infracciones de conductores y el artículo 4 hace lo propio para el artículo 122 del CNT sobre tipos de sanciones.

⁷ Fuente: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/117-2005.html. Tomado el 1° de marzo de 2011.

El artículo 5°, modificatorio del artículo 131 del CNT, adiciona a las sanciones pecuniarias el número de puntos que se pierden de acuerdo con las categorías de infracciones, así:

1. Categoría A, no pierde puntos
2. Categoría B, pierde un (1) puntos
3. Categoría C, pierde dos (2) puntos
4. Categoría D, pierde tres (3) puntos
5. Categoría E, pierde cuatro (4) puntos.

El artículo 6°, referido al momento de la comparecencia, se adiciona con la figura del Defensor del Conductor, quien deberá ser abogado de profesión o estudiante de últimos años de derecho que cumpla su servicio profesional para optar al título de abogado, como medio que les permita ejercer sus derechos, en especial el derecho a la defensa, dentro del proceso contravencional y de cobro coactivo. Este defensor asistirá al conductor en la audiencia pública y podrá solicitar pruebas, presentar escrito de excepciones, interponer los recursos de ley, entre otros. Se indica que esta figura operará gratuitamente para los conductores y deberá ser reglamentada por el Ministerio de Transporte.

El artículo 7° establece justas medidas de recuperación de puntos perdidos, así: El conductor que no haya sido sancionado en un periodo de seis (6) meses, se le restablecerán los puntos perdidos que correspondan a infracciones de las categorías B o C del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. Asimismo, el conductor que no haya sido sancionado en un periodo de un (1) año, se le restablecerán los puntos perdidos que correspondan a infracciones de las categorías D o E. Las medidas de recuperación de puntos están contempladas en casi todas las legislaciones que establecen este sistema, como por ejemplo España⁸ y Argentina.⁹

El artículo 8° establece En los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito. En dado caso de que se trate de un vehículo particular, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, el propietario y el conductor del vehículo.

Mediante el artículo 9° se crea el Certificado de calificación de idoneidad de conductores, con base en la plataforma tecnológica del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), como medio para certificar el tiempo que un conductor se ha mantenido libre de infracciones al Código Nacional de Tránsito. Esta información será pública y se actualizará semestralmente y el certificado será gratuito. Esta herramienta servirá, además, para establecer

un sistema de reconocimiento para los conductores de vehículos de servicio público cualquiera sea su modalidad.

Presentado este certificado, y como parte de los incentivos a la conducción responsable, el conductor accederá a los descuentos en los valores de la revisión técnico-mecánica, artículo 11; del examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir, artículo 12; y de los valores correspondientes a recategorización, renovación o refrendación de la licencia de conducción, artículo 13. Lo anterior, con excepción de los casos en que se encuentre la licencia de conducción suspendida o cancelada.

El artículo 10 consagra un descuento en el pago del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, para los conductores que no hayan sido sancionados por infracciones al Código Nacional de Tránsito durante el año anterior que complementa los incentivos a la conducción responsable.

El artículo 14 define la vigencia y derogatorias.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Los aspectos sobresalientes de la Constitución Política que sustentan esta iniciativa son:

ARTÍCULO 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

ARTÍCULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

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

ARTÍCULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

ARTÍCULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

ARTÍCULO 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desa-

⁸ Fuente: http://www.dgt.es/portal/es/oficina_virtual/per_miso_por_puntos/recuperacion_puntos/?tit=Curso%20de%20Recuperaci%F3n%20de%20puntos. Tomado el 1° de marzo de 2011.

⁹ Fuente: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1036559. Tomado el 1° de marzo de 2011.

rrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En cuanto a los desarrollos legales, encontramos:

Ley 105 de 1993. Establece dentro de los principios rectores los siguientes:

1. La libre intervención del Estado, correspondiéndole al mismo la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas; la seguridad de las personas, que se constituye en una prioridad del sistema y del sector transporte (artículo 2° literales b y e).

2. El transporte público que este debe garantizar la movilización de personas o cosas en buenas condiciones de seguridad.

3. En el artículo 5° se le da la atribución al Ministerio de Transporte para que en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, defina las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

La Ley 336 de 1996, Estatuto Nacional del Transporte:

1. Contempla como uno de sus principales objetivos que la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios (artículo 2°).

2. Contempla la seguridad relacionada con la operación del sistema de transporte y con el tránsito, trazando lineamientos que inciden en la seguridad y en la movilidad de las personas.

3. Establece Consejo Nacional de Seguridad del Transporte (Conset) (artículo 40).

Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre:

1. Faculta al Ministerio de Transporte para elaborar un Plan Nacional de Seguridad Vial para disminuir la accidentalidad en el país.

2. Regula la circulación de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, vehículos por las vías públicas o privadas, así como la actuación y procedimiento de las autoridades y agentes de tránsito.

3. Determina como sus principios rectores la seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

Dentro de estos principios la norma posibilita jurídicamente el desarrollo de acciones tendientes a la prevención de la siniestralidad vial, entre las que se destacan los siguientes aspectos: control y vigilancia, educación para conductores y peatones, formación y especialización en seguridad vial para cuerpo de policía especializado, condiciones para la expedición, renovación o recategorización de licencias de conducción, clasificación y prelación de vías, demarcación y señalización vial, registros de tránsito, condiciones técnico-mecánicas y de seguridad de los vehículos, normas para la circulación de peatones y vehículos automotores, motocicletas, bicicletas y de tracción animal.

Respecto del descuento referido al incentivo a la conducción responsable, además de ser una medida

de justicia y equilibrio, vale anotar que se está autorizando a las entidades territoriales para aplicarlo. En este sentido, no habría vulneración del principio de autonomía territorial para administrar los recursos propios.

IMPACTO FISCAL

Para dar cumplimiento a la exigencia consagrada en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 sobre impacto fiscal, es menester señalar que la presente propuesta legislativa no causaría tal impacto, dado que la Ley 1383 del 16 de marzo de 2010 ordenó el cambio de todas las licencias de conducción del país en un lapso de cuatro (4) años por cambios tecnológicos, sin costo para la obtención del documento físico dado que se destinará un porcentaje de los recursos recaudados por especies venales.

Además, ya en el país se cuenta con la plataforma tecnológica necesaria para la implementación del sistema de puntos en la licencia de conducción que es el denominado Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). De igual manera, una plataforma tecnológica adicional la constituye el Sistema Integrado de Información sobre Multas e Infracciones de Tránsito (Simit).

Con fundamento en todas las razones expuestas, ponemos a consideración el Honorable Congreso de la República la presente iniciativa legal.

De los honorables Congresistas,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara; *Carlos A. Baena*, Senador.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

(Arts. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 11 de 2011 Senado, *por la cual se establece en Colombia el Sistema de Puntos en la Licencia de Conducción, la figura del Defensor del Conductor e incentivos a la conducción responsable y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2011
SENADO

por la cual se modifican los requisitos para obtener licencia de conducción en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 17 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 17. Otorgamiento y características. La licencia de conducción será otorgada por primera vez a quien cumpla con todos los requisitos descritos en el artículo 19 de este Código, por el organismo de tránsito en su respectiva jurisdicción.

El formato de la licencia de conducción será único nacional, para lo cual el Ministerio de Transporte establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondiente.

Las nuevas licencias de conducción contendrán, como mínimo, los siguientes datos: Nombre completo del conductor, número del documento de identificación, huella, tipo de sangre, fecha de nacimiento, categoría de licencia, restricciones, fecha de expedición y organismo que la expidió.

Dentro de las características técnicas que contendrán las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional u otro dispositivo electrónico, magnético u óptico con los datos del registro que permita la lectura y actualización de estos. Las nuevas licencias de conducción deberán permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de ley vigentes sobre la materia, sin costo alguno.

Parágrafo 1°. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, **deberá sustituirla en los términos considerados en el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.**

Parágrafo 2°. Para garantizar la gratuidad del cambio de licencias se autoriza a los organismos de tránsito descontar, por una sola vez, una suma igual

a un (1) salario mínimo legal diario vigente (smldv), por cada licencia expedida, de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales.

Parágrafo 3°. Para el caso de las motocicletas, las licencias deberán diferenciarse de acuerdo con el **cilindraje entre motocicletas de menos de quinientos centímetros cúbicos (500cc) y motocicletas de quinientos centímetros cúbicos (500cc) o superior.**

Artículo 2°. El artículo 18 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 18. Facultad del titular. La licencia de conducción habilitará a su titular para conducir vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca la reglamentación que para el caso adopte el Ministerio de Transporte, estipulando claramente si se trata de un conductor de servicio público o particular.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, **en un plazo no mayor a treinta (30) días a partir de la expedición de la presente ley, reglamentará los exámenes teórico y práctico de conducción, que serán de aprobación obligatoria para quien aspire a obtener por primera vez, a recategorizar o a refrendar una licencia de conducción.**

Los Centros de Enseñanza Automovilística que se encuentren inscritos ante el RUNT impartirán el curso teórico-práctico y certificarán la aptitud en conducción.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) o, en su defecto, el Organismo de Tránsito de la respectiva jurisdicción, realizará el examen teórico y el examen práctico que habilitarán finalmente al interesado para conducir un vehículo automotor.

Parágrafo 2°. Los sistemas de información de que tratan los artículos 8° y 10 del presente Código, publicarán la relación entre los Centros de Enseñanza Automovilística y el número de siniestros de tránsito generados por conductores que hayan recibido la certificación en aptitud en conducción por dichos Centros respectivamente. La información será publicada por tipo de siniestro.

Artículo 3°. El artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 3° de la Ley 1397 de 2010, quedará así:

Artículo 19. Requisitos. Podrá obtener una licencia de conducción para vehículos automotores, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos diferentes a los de servicio público:

1. Saber leer y escribir.
2. Tener dieciséis (16) años cumplidos.
3. Presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un Centro de Enseñanza Automovilística inscrito ante el RUNT.
4. Aprobar un examen teórico de conducción y un examen práctico de conducción de vehículos automotores **que realizará el Sena o, en su defecto, el Organismo de Tránsito de la respectiva jurisdicción.**

5. Presentar un certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores habilitado por el Ministerio de Transporte, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte y debidamente acreditado como organismo de certificación de personas en el área de conductores de vehículos automotores.

6. Suscribir la autorización para que le sea practicada la prueba de comprobación del influjo de alcohol y/o sustancias tóxicas psicotrópicas, cuando sea requerido por autoridad competente en todo tiempo y lugar. Este requisito operará también para la recategorización, renovación y refrendación de la licencia.

Para vehículos de servicio público:

1. Saber leer y escribir.

2. Tener dieciocho (18) años cumplidos.

3. Presentar un certificado de aptitud en conducción para vehículos de servicio público otorgado por un Centro de Enseñanza Automovilística inscrito ante el RUNT.

4. Aprobar un examen teórico de conducción y un examen práctico de conducción de vehículos automotores de servicio público que realizará el Sena o, en su defecto, el Organismo de Tránsito de la respectiva jurisdicción.

5. Presentar un certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir vehículos de servicio público expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores habilitado por el Ministerio de Transporte, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte y debidamente acreditado como organismo de certificación de personas en el área de conductores de vehículos automotores.

6. Recibir capacitación en competencias laborales, impartida por el Sena.

7. Tener experiencia mínima de un (1) año en conducción de vehículos automotores.

8. Suscribir la autorización para que le sea practicada la prueba de comprobación del influjo de alcohol y/o sustancias tóxicas psicotrópicas, cuando sea requerido por autoridad competente en todo tiempo y lugar. Este requisito operará también para la recategorización, renovación y refrendación de la licencia.

Parágrafo 1°. Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, renovación, y refrendación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte, según los parámetros y límites internacionales, entre otros, las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recupera-

ción al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte reglamentará los costos del curso de aptitud en conducción y del certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz teniendo como referencia una reducción de los valores actuales, haciendo ajustes anuales hasta por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Parágrafo 3°. El Ministerio de Transporte reglamentará los costos del examen teórico-práctico. Los recursos recaudados por este concepto se destinarán exclusivamente al fortalecimiento de la capacidad para la evaluación de conductores y a campañas de educación vial y seguridad vial.

Parágrafo 4°. Para obtener la licencia para motocicletas de quinientos centímetros cúbicos (500cc) o superior cilindraje, se requerirá poseer previamente licencia para motocicletas de menor cilindraje por un término no inferior a dos (2) años.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

Carlos A. Oyana
Senador

Gloria Stella Díaz Ortiz
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

• Contexto de la siniestralidad vial

La aparición del automóvil en el siglo XIX y su masificación en las últimas décadas ha generado cambios profundos en la vida de las personas. El automóvil se ha convertido en un instrumento indispensable para la vida cotidiana. Esto quiere decir que la actividad de conducir es una actividad común, generalizada, imprescindible si se quiere, como lo demuestra el hecho de que en la actualidad circulan más de 700 millones de vehículos en el mundo¹.

Sin embargo, es necesario reconocer que las ventajas del automóvil sólo pueden lograrse si se desempeña la actividad de conducir de una manera responsable y se circula con seguridad. Lo anterior significa que quien aspire a conducir un vehículo automotor debe tener una preparación idónea, que trascienda el mero conocimiento de las normas y señales de tránsito, responsabilidad que recae en los centros especializados en la enseñanza automovilística. De igual manera, es menester lograr una evaluación objetiva de la adquisición de tales aptitudes

¹ Tomado de http://idcard.com.ar/psicofisico_Resena.html

y conocimientos y que esta evaluación, además de ser rigurosa y estricta, debe separarse de la misma entidad formadora.

Dada la gran influencia del factor humano en los siniestros de tránsito, (algunos autores lo ubican en un 80%)², todo lo que se realice en este sentido es fundamental para disminuir los índices de siniestralidad actuales.

El *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial*, de la Organización Mundial de la Salud, expone las siguientes conclusiones obtenidas mediante una encuesta aplicada en 178 países:³

- Caracteriza la siniestralidad vial como una epidemia que sigue aumentando.
- Anualmente fallecen 1,2 millones de personas en las vías de tránsito del mundo.
- Entre 20 y 50 millones de personas sufren traumatismos no mortales.
- Los países de ingresos bajos y medianos tienen tasas más altas de letalidad por accidentes de tránsito (21,5 y 19,5 por 100.000 habitantes, respectivamente) que los países de ingresos altos (10,3 por 100.000).
- Cerca de la mitad de las personas que fallecen como consecuencia de siniestros de tránsito son peatones, ciclistas o “usuarios de vehículos de motor de 2 ruedas”. Estos son conocidos como usuarios vulnerables de las vías de tránsito.
- En muchos países la adopción y aplicación de códigos de circulación parecen insuficientes.
- Solamente el 15% de los países tiene una legislación que puede considerarse integral en cuanto a su alcance.
- Solamente una tercera parte de los países cuenta con una estrategia nacional de seguridad vial que está respaldada por el Gobierno, incluye metas específicas y dispone de fondos asignados para su puesta en práctica.
- Solamente el 22% de los países dispone de información sobre la magnitud del problema de los traumatismos por siniestralidad vial, sobre los costos resultantes para su sector de salud o para su economía nacional, y sobre los datos requeridos para vigilar y evaluar con precisión las intervenciones.
- Las pérdidas mundiales a causa de los traumatismos por siniestralidad vial se estiman en US\$518,000 millones y cuestan a los Gobiernos entre el 1% y el 3% del producto nacional bruto.

Asimismo, destaca que los traumatismos causados por siniestros de tránsito ocupan los primeros lugares entre las principales causas de muerte (20) para los grupos de edades entre los 5 y los 44 años, así:

- 0 a 4 años, lugar 14.
- 5 a 14 años, lugar 2.
- 15 a 29 años, lugar 1.

- 30 a 44 años, lugar 3.
- 45 a 69 años, lugar 8.
- 70 años o más, lugar 20.

De continuar con este ritmo, la OMS prevé que las muertes por causa de siniestros de tránsito pasará a convertirse en la quinta causa de muertes en el mundo para el año 2030, es decir, un estimado de 2,4 millones de víctimas.

Por su parte, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, indica en su informe las siguientes ideas:

“Sabemos que en los países de bajos y medianos ingresos, la situación de la seguridad vial continuará deteriorándose, a menos que se intervenga en forma enérgica y coordinada. Aunque en los países desarrollados la situación vial mejora, la complacencia no tiene cabida y es preciso seguir desplegando esfuerzos para mantener esa tendencia positiva.

En materia de seguridad vial, el reto básico consiste en modificar el comportamiento de los usuarios y garantizar que las vías de tránsito sean espacios públicos compartidos antes bien que zonas potencialmente propicias a la violencia.

En los países desarrollados la situación mejora, gracias a enfoques intersectoriales y coordinados. No obstante, las proyecciones indican que sin un renovado y enérgico compromiso en materia de prevención y reducción del riesgo en los países de bajos y medianos ingresos, el número de muertos en accidentes de tránsito se duplicará de aquí a 2020, cifrándose en más de 2.000.000 anuales.

Los traumatismos causados por el tránsito imponen sustanciales cargas económicas a los países en desarrollo y, según estimaciones, su costo representa entre el uno y el tres por ciento del producto nacional bruto. En muchos casos, ese costo supera el monto de la asistencia internacional para el desarrollo que reciben cada año. De ahí que haya un vínculo directo entre la mejora de la seguridad vial y la reducción de la pobreza” (Subrayado fuera de texto)⁴.

• La idoneidad para conducir

Puesto que el esquema del tránsito está constituido por los vehículos, la infraestructura y los actores de la vía, entre los que cobran realce los conductores tanto de automóviles como de motociclistas. Las cifras aportadas por el Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional indican que sólo en 2010, en nuestro país se registraron 31.685 siniestros de tránsito, con un saldo de 5.281 en víctimas fatales y 39.395 lesionados. De estas cifras, se destacan las siguientes causas como las de mayor número de siniestros:

⁴ Seguridad vial: Llamado a la acción. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Octubre de 2009 y Guía práctica de seguridad vial. Una guía para las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y Alianza Mundial para la Seguridad Vial. Ginebra, Suiza. 2007.

² *Ibid.*

³ Informe mundial de la seguridad vial: es hora de pasar a la acción. Organización Mundial de la Salud. Departamento de Prevención de la Violencia y los Traumatismos y Discapacidad (VIP). Ginebra, Suiza, 2009.

Siniestros de Tránsito

CAUSAS	2009	2010
Exceso de Velocidad	2.110	3.511
Cruzar sin Observar	775	2.700
Desobedecer Señales de Tránsito	962	2.073
Embriaguez	770	1.673
No respetar Prelación	580	1.334
No Mantener Distancia de Seguridad	622	1.249

Fuente: Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional.

Es claro que el factor humano tiene una mayor incidencia en los siniestros de tránsito y de ahí la indisoluble relación entre siniestralidad vial y formación del conductor. Nadie nace con el derecho a obtener la licencia de conducción, sino que su entrega requiere las máximas garantías para la seguridad de todos los actores de la vía.

Una persona que obtenga la licencia de conducción debe poseer todo el conocimiento y la capacidad para tomar decisiones óptimas y elegir las maniobras más adecuadas para superar las diversas circunstancias que se presentan en la actividad de conducir. Sin embargo, no siempre se cumple con tales requisitos. Es de reconocer que una de las fallas más grandes en nuestro sistema de certificación en conducción reposa en el hecho de que una misma entidad, además de enseñar, es la que está llamada a evaluar lo aprendido por el conductor, de lo que se evidencia un problema de objetividad. Esto mismo lo señaló el actual Viceministro de Transporte, Felipe Targa, en la segunda parte del especial sobre licencias de conducción del programa “Séptimo Día”, del Canal Caracol, emitido el domingo 10 de julio de 2011.

Ahora bien, el gremio de taxis en la ciudad de Bogotá ha puesto en marcha un programa de capacitación en convenio con el Servicio Nacional de Aprendizaje que los certifica como “Conductor Excelente”. En total son 400 horas que los conductores invierten en el desarrollo de los doce módulos del programa.

“Para lograr esta certificación los candidatos deben cumplir tres normas: alistamiento adecuado del vehículo que incluye el cumplimiento de todos los requerimientos técnicos que garanticen que el automotor puede circular y cumple con las normas vigentes, la correcta conducción del vehículo en la que se debe demostrar que el conductor respeta las normas de tránsito y está en condiciones físicas y mentales óptimas para operar vehículos de transporte público, y el transporte de pasajeros en el que se verifica que el conductor brinda un servicio con altas cualidades humanas y que su relación con quienes les rodean es tolerante y respetuosa.

Por su parte, el Centro de Mecánica Automotriz y Transporte del Sena, empieza a expedir certificaciones por competencias laborales con validez internacional que permitan, a quienes la consigan, desempeñarse como conductores de servicio público individual o colectivo en otros países”⁵.

⁵ Universidad del Rosario. <http://portal.urosario.edu.co/plazacapital/articulo.php?articulo=47>. Edición 32, lunes 14 de marzo de 2011.

Lo anterior está en concordancia con lo señalado por el Señor Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos, en la clausura del Congreso Nacional de Transporte, llevado a cabo en Cartagena por parte de Colfecar, en octubre pasado:

“El Jefe de Estado aseguró que los transportadores pueden contar con el apoyo del Gobierno para llevar a cabo la profesionalización de su oficio, y les sugirió vincularse a instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) que ofrece educación gratuita” para “seguir formando el mejor capital que tiene el transporte, que son los mismos transportistas”⁶.

Hablar de la necesidad de profesionalizar la labor del conductor fortalece la idea de la necesidad de que en nuestro país exista una formación profunda para quien aspire a obtener una licencia de conducción, con mucho más cuidado si se trata de servicio público de pasajeros, y que la evaluación de los conocimientos y aptitudes sea realmente rigurosa y completamente objetiva.

Asimismo, se incluye dentro de los requisitos para obtener, recategorizar, renovar o refrendar la licencia, la obligación de suscribir la autorización para que le sea practicada la prueba de comprobación del influjo de alcohol y/o sustancias tóxicas psicotrópicas, cuando sea requerido por autoridad competente en todo tiempo y lugar, de esta manera salvamos la inconstitucionalidad por violación al principio de la no autoincriminación en los intentos por hacer obligatoria la prueba de alcoholemia.

• Fundamento Ideológico

Consideramos que el uso de una licencia de conducción conlleva una responsabilidad por los riesgos propios de la actividad de conducir y por ello exige un mayor compromiso ante los comportamientos y las infracciones a las normas de tránsito, más cuando están comprometidas la seguridad y la vida de los actores de la vía. En consecuencia, garantizar la experiencia acumulada para conducir y procesos de enseñanza y evaluación, separados, rigurosos y objetivos, resulta justo y solidario frente a la ciudadanía en general.

Estas medidas se constituyen en una forma de contribuir a la seguridad vial, asunto que hoy ha sido puesto en la agenda nacional por parte del Ministerio de Transporte y significará la confirmación de la coherencia entre los postulados constitucionales, la política pública y la práctica cotidiana de la conducción.

• Descripción de la iniciativa

Es indispensable contribuir al mejoramiento de la conducta del ser humano en especial de los conductores de transporte público con el firme propósito de que se formen, autorregulen y de esta manera disminuir los índices de siniestralidad vial. Esto requiere no sólo los conocimientos teóricos sino prácticos que permitan cambiar las aptitudes y actitudes. La experiencia en conducción debe ser

⁶ Presidencia de la República. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Octubre/Paginas/20101008_16.aspx

un asunto que merezca la mayor atención, razón por la que consideramos conveniente garantizar un mínimo de experiencia en la actividad si es que se pretende conducir vehículos de servicio público.

La iniciativa que presentamos a consideración del honorable Congreso de la República consta de cuatro artículos incluida la vigencia. Se destaca lo siguiente:

El artículo 1° restringe el otorgamiento de la licencia de conducción, dejándolo en manos exclusivas de los organismos de tránsito en la jurisdicción respectiva y declara la diferenciación por cilindraje para motos de menos de 500cc y 500cc o superior.

El artículo 2° separa los momentos y responsables de la enseñanza y de la evaluación así: los Centros de Enseñanza Automovilística impartirán el curso teórico-práctico y certificarán la aptitud en conducción y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) o, en su defecto, el Organismo de Tránsito de la respectiva jurisdicción, serán los encargados de realizar los dos tipos de exámenes fundamentales: el examen teórico y el examen práctico, de cuyos resultados depende que finalmente se habilite al interesado para conducir un vehículo automotor.

Asimismo, se incluye una medida de publicitar en el sistema RUNT y en el SIMIT la relación entre escuelas de enseñanza automovilística y siniestros de tránsito generados por conductores que hayan recibido la certificación en aptitud en conducción en tales escuelas.

Finalmente, el artículo 3° regula los requisitos para obtener la licencia reiterando los responsables de la enseñanza y de la evaluación para quien aspire a conducir, en especial, en lo que respecta a conductores de servicio público. Asimismo, estipula el requisito para que quienes aspiren a conducir motocicletas de 500cc o superior cilindraje, deberán acreditar que han tenido la licencia para conducir motocicletas de menos de 500cc, esto en razón a la pericia que exigen las máquinas más potentes.

• Impacto fiscal

Con relación al estudio de impacto fiscal que ordena la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en las Sentencias: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005 y C-290 de 2009; en donde desarrollan, entre otros temas, el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Así mismo, mediante Sentencia C-985 de 2006, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre la iniciativa que tienen los congresistas en materia de gasto, así:

“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido *i*) que no existe repa-

ro de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En estos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas...”

Además, la misma Corporación, en Sentencia C-290 de 2009, al respecto dijo:

“La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora presión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado”.

Con fundamento en los argumentos jurídicos antes esbozados, y con respecto a la obligación contenida en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; se señala que la presente ley no genera impacto fiscal en razón a que no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

Con fundamento en todas las razones expuestas, ponemos a consideración del honorable Congreso de la República la presente iniciativa legal.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena
Leonor

Gloria Stella Díaz Ortiz
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Artículo 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de julio del año 2011 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 12, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por honorable Senador *Carlos A. Baena*; honorable Representante *Gloria Stella Díaz*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 12 de 2011 Senado, *por la cual se modifican los requisitos para obtener licencia de conducción en Colombia y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2011
SENADO

por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Requisitos previos.* Todo acto administrativo tendiente a restringir la circulación de vehículos automotores particulares y de servicio público de transportes en el territorio nacional, de acuerdo con su número de placa y en horarios determinados, deberá estar precedido del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Haber realizado un estudio previo sobre la situación actual de la movilidad en la ciudad o vía donde se pretenda imponer la restricción vehicular, en el cual se determinen los indicadores propios de las externalidades del tránsito vehicular como son: congestión, afectación al medio ambiente, ocupación del espacio público y accidentalidad.

2. Haber realizado un estudio previo sobre el impacto económico que generará la medida de res-

tricción vehicular, donde se determine la afectación a la competitividad, productividad, informalidad y recaudo de los ingresos por sobretasa a la gasolina.

3. Haber agotado acciones previas y progresivas tendientes a mejorar los indicadores de movilidad, como medidas de control de tráfico y pico y placa zonales.

4. Implementar una política que garantice la oferta de transporte público ampliada para atender el servicio que dejará de proveerse en virtud de la restricción.

5. Haber ejecutado un plan de estacionamientos para conductores de otras ciudades, o que lleguen a las vías donde opera la restricción, ubicados a las entradas de la ciudad y debidamente articulados con el transporte público urbano local.

6. Establecer medidas de compensación tributaria que sean proporcionales al tiempo de restricción vehicular.

Parágrafo. El cumplimiento de los requisitos indicados en este artículo, será verificado por la Superintendencia de Puertos y Transporte, mediante Resolución que deberá expedirse antes de la aplicación de la medida de restricción vehicular.

Artículo 2°. *Excepciones.* Quedarán eximidas del cumplimiento de los requisitos indicados en el artículo anterior, las restricciones de circulación vehicular producidas por calamidad pública, peligro común, perturbación del orden público y las circunstancias consagradas en los estados de excepción de guerra exterior y conmoción interior.

Artículo 3°. *Efectos.* El funcionario que profiera los actos administrativos a los que se refiere la presente ley, sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo primero, estará sujeto a las sanciones penales y/o disciplinarias a que haya lugar.

Artículo 4°. *Unificación.* El Ministerio de Transporte reglamentará la unificación de la restricción de vehículos automotores, por su número de placa y horarios, en todo el territorio nacional. Para ello, priorizará y organizará las regiones y áreas metropolitanas conformadas entre las diversas entidades territoriales del país.

Artículo 5°. *Transitorio.* Los funcionarios administrativos que, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, hubieren proferido actos de restricción de circulación de vehículos automotores particulares, en cualquier ciudad o vía del territorio nacional, de acuerdo con su número de placa y en horarios determinados, tendrán un término de seis (6) meses contados a partir de la fecha en que entra en vigencia esta ley, para cumplir con los requisitos y obtener la verificación previa de la Superintendencia de Puertos y Transporte establecidos en el artículo 1° de la misma.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Ayaca
León

Gloria Stella Díaz Ortiz
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Conveniencia de la iniciativa

El buen funcionamiento de la movilidad dentro de un Estado garantiza las condiciones necesarias para la vida en sociedad, la seguridad, el trabajo y el acceso a los diferentes servicios públicos, lo que en definitiva crea condiciones necesarias para que la población pueda llevar una vida digna.

En materia de movilidad, las medidas adoptadas por los gobiernos locales deben garantizar el respeto a los derechos de los actores vinculados con la movilidad, de tal manera que no se atente contra la confianza que los mismos depositan en el Estado y en general en las instituciones gubernamentales.

Cuando las autoridades de Gobierno construyen confianza en la ciudadanía, esta permite que los niveles de tolerancia y satisfacción se incrementen, propicia condiciones para el desarrollo humano, fortalece la democracia y los procesos para la toma de decisiones. En aras de propiciar estos niveles de confianza, se ha advertido la necesidad de presentar esta iniciativa, con la que se busca establecer requisitos previos para la toma de medidas con las que se limite el tránsito vehicular en los entes territoriales.

2. Marco constitucional

El primero de los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política es el reconocimiento de Colombia como un Estado de Derecho, que de acuerdo con la doctrina reiterada de nuestra Corte Constitucional es un modelo de organización política que persigue, como objetivo inmediato, la sujeción de los órganos de poder a la norma jurídica¹. En ese orden de ideas, el concepto de Estado de Derecho es un principio fundamental que somete toda la actividad del Estado a las normas jurídicas, es decir, que todos los actos de los funcionarios públicos deben sujetarse a las normas de derecho. Así, es el derecho el que determina cómo se hace el mismo derecho. En consecuencia, toda la actividad del Estado gozará del principio de legalidad, en la medida en que se realice conforme al derecho.

Ahora bien, como la norma jurídica fundamental es la Constitución Política, ello implica que toda actividad del Estado debe realizarse dentro del marco regulatorio que esta establece. En consecuencia,

comoquiera que la Constitución Política reconoce derechos fundamentales, todos los actos normativos deben respetar su ejercicio y goce efectivo, por ser prerrogativas inherentes al ser humano.

Precisamente uno de los derechos fundamentales que se reconoce de manera expresa en nuestra Constitución es el de la libre locomoción o traslación por todo el territorio nacional, consagrado en el artículo 24 superior, con el siguiente contenido: *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”*.

No cabe duda de que el derecho a la libre locomoción es un derecho fundamental, de acuerdo con el criterio de consagración expresa² en la misma Carta Política y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. Sobre el derecho fundamental de locomoción, así se ha pronunciado nuestra Corte Constitucional:

“El derecho que ahora nos ocupa es fundamental en consideración a la libertad –inherente a la condición humana–, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos.

La libre locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), cuyo artículo 13 señala que “toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado”; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968, que en su artículo 12 indica: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...”. Añade esta última declaración que el enunciado derecho y los que con él se relacionan “...no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

Aunque, desde luego, no se trata de un derecho absoluto sino susceptible de restricciones como las que indica la norma citada, o como las provenientes de la aplicación de sanciones penales previo proceso judicial, mientras no haya un motivo legal tiene que ser respetado por autoridades y particulares”³.

¹ Sentencia C-179 de 1994, M. P.: Carlos Gaviria Díaz; en el mismo sentido: Sentencia C-1064 de 2001, MM. PP.: Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

² La Corte Constitucional en su Sentencia T-02 del 8 de mayo de 1992 dejó sentados los criterios principales y auxiliares para saber cuándo un derecho es fundamental. El primero de los criterios principales es el que se denomina de consagración expresa, según el cual un derecho es fundamental cuando así es considerado por la misma Carta Política, tal es el caso del derecho a la locomoción, que se encuentra expresamente consagrado con esta calidad en el artículo 24 Superior.

³ Sentencia T-518 de 1992. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Tres reflexiones se desprenden de este considerable aporte de la jurisprudencia, la primera que se define claramente este derecho como una de las modalidades del derecho a la libertad, consistente en la facultad de desplazarse por las vías y espacios públicos del territorio nacional; la segunda es que inequívocamente, el derecho a la libre locomoción tiene la calidad de derecho fundamental, y la tercera reflexión consiste en que este derecho, por fundamental que sea, es susceptible de restricciones.

Dos interrogantes deberán resolverse seguidamente: El primero será determinar si todos los derechos fundamentales pueden limitarse o solo algunos de ellos, y el segundo interrogante consiste en conocer si el derecho fundamental de la libertad de locomoción puede ser objeto de limitaciones o restricciones.

Para determinar si todos los derechos fundamentales pueden ser objeto de limitación, debemos acudir a la “teoría de los principios” desarrollada por Robert Alexy⁴ e inspirada en Ronald Dworkin. Este modelo permite una comprensión más profunda de la estructura de los derechos fundamentales. Sobre esta base se intenta mostrar que no solo los derechos de libertad, sino además los derechos de igualdad y los derechos constitucionales prestacionales constituyen derechos fundamentales limitables. Según esta teoría es necesario diferenciar que algunos derechos fundamentales son considerados “*principios*” o derechos fundamentales *prima facie*, en tanto que otros son considerados “*reglas*”.

Los principios constitucionales no pueden ser limitados o restringidos; tal es el caso de la dignidad humana, que es un derecho fundamental *prima facie*. En cambio, el derecho fundamental a la libertad, en todas sus expresiones, dentro de la que se encuentra la libertad de locomoción, es una regla, que puede ser objeto de restricciones. Así por ejemplo, “*La regla que obliga a los motociclistas a usar un casco protector es una restricción de un derecho fundamental porque, en virtud de su vigencia, en lugar de la libertad prima facie aparece aquella no-libertad definitiva de igual contenido*”⁵.

Así las cosas, y de acuerdo con los lineamientos de esta teoría, el derecho a la libertad de locomoción puede ser objeto de restricción o limitación, es decir, es un derecho fundamental (regla, que no principio) objeto de limitaciones. Precisamente, nuestra Corte Constitucional, aplicando la teoría de los principios, llegó a la misma conclusión, con las siguientes consideraciones:

“6. Posibilidad de restringir el derecho de libertad de locomoción y residencia

El artículo 24 constitucional señala que ‘todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer

y residenciarse en Colombia’. Es la misma norma la que permite que la ley señale determinados límites al ejercicio de este derecho. Es decir que prima facie se considera viable que el legislador en uso de sus facultades establezca ciertos límites al derecho.

Esta posibilidad constitucional de restricción se ve reforzada, en virtud de la disposición de interpretación de conformidad consagrada en el artículo 93, inciso 2° de la Constitución, con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala:

‘1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

(...)

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando estas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (...)”⁶.

Ahora bien, la jurisprudencia transcrita da un paso adelante, pues además de determinar la posibilidad de restringir el derecho a la locomoción, se establece la regla de competencia para ello, aclarando que se trata de una potestad del legislador. Claramente se establece que “*El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley*”.

Sobre la regla de competencia del legislador para restringir derechos, la doctrina del Derecho Constitucional moderno se ha pronunciado en el mismo sentido. Así, Borowski sostiene lo siguiente:

*“La restricción de los derechos fundamentales parece ser un asunto familiar entre los juristas. La Constitución garantiza unas libertades fundamentales, el Legislador limita parcialmente dichas libertades mediante la expedición de leyes”*⁷.

En el mismo sentido lo plantea Robert Alexy, cuando considera que el Ejecutivo debe fundamentarse en una ley, para tomar acciones restrictivas de derechos fundamentales; así lo expresa el filósofo del derecho:

*“Así por ejemplo, el Ejecutivo tiene que poder apoyarse en una restricción indirectamente constitucional bajo la forma de una ley también cuando principios constitucionales opuestos, en tanto restricciones directamente constitucionales, justifican materialmente una intervención”*⁸.

En conclusión, bien puede decirse que en un Estado de Derecho como el nuestro es posible restringir el derecho a la libertad de locomoción, pero solo bajo los parámetros y con los requisitos previamente

⁴ Robert Alexy. Teoría de los derechos fundamentales. Traducción de Ernesto Garzón Valdés, con revisión de Ruth Zimmerling. Tercera reimpresión. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, impreso en Solana e Hijos. 2002. Páginas 267 y siguientes.

⁵ Robert Alexy. Ob. cit. Página 274.

⁶ Sentencia C-042 de 2004. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷ Martín Borowski. “La restricción de los derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 20. Número 59. Mayo-agosto de 2000.

⁸ Robert Alexy. Ob. cit. Pág. 282.

te establecidos en la ley. De esta manera el mismo Estado de Derecho genera un control interorgánico, porque el legislador limita las actuaciones de los funcionarios de la Administración Pública, a efectos de que observen los lineamientos legales exigidos para la restricción de derechos fundamentales.

Es que la restricción de derechos fundamentales no puede tenerse como una facultad discrecional, sino que siempre debe ser una facultad reglada; precisamente para evitar los desmanes y los abusos de poder en materia de restricción de derechos fundamentales.

Tal es la razón de ser de esta iniciativa legislativa. En efecto, si bien la restricción vehicular por número de placas y en horarios predeterminados, popularmente conocida como restricción de pico y placa, sin lugar a dudas constituye una restricción al derecho fundamental de locomoción, debe el legislador a través de esta ley establecer los requisitos previos indispensables para que los funcionarios competentes de la Administración Pública puedan producir un acto administrativo que restringe el derecho de locomoción.

No puede ser que en un Estado de Derecho, como es el nuestro, un funcionario de la Administración Pública, a través de un acto administrativo, y sin ningún requisito previo, sin ningún estudio previo, sin ninguna justificación, y sin medir las consecuencias, imponga restricciones al derecho de locomoción por las vías del país. Por ello, esta ley pretende establecer con claridad los requisitos que deben cumplirse antes de que un funcionario del ejecutivo decida tomar este tipo de restricciones al derecho fundamental de la locomoción.

Un ejemplo reciente permite entender la necesidad de una ley como esta. El 5 de febrero del 2009, mediante el Decreto 033 el Alcalde Mayor de Bogotá tomó la decisión de ampliar el horario de restricción de vehículos particulares en el Distrito Capital, desde las seis de la mañana (6:00 a. m.) hasta las ocho de la noche (8:00 p. m.), lo que significa que los propietarios de vehículos particulares tienen la prohibición de utilizar sus vehículos durante dos días a la semana. La expedición de este acto administrativo careció de estudios serios que fundamentaran la medida de restricción al derecho fundamental de locomoción, lo que ha generado una reacción adversa por parte de los habitantes de la ciudad capital. Para fundamentar este acto administrativo, se esgrimen razones que se encuentran empíricamente desvirtuadas. Así, en el citado acto administrativo se aduce que la medida pretende reducir la emisión de los gases agentes del efecto invernadero, cuando existe un estudio para la movilidad vehicular en la Ciudad de México, donde se evidencia que la consecuencia ambiental por la medida de restricción vehicular fue adversa. Así se concluye en este estudio:

“Otro caso de aplicación, orientado a combatir la polución del aire, es el de México D. F., cuyos vehículos están dentro de un programa permanente de restricción vehicular. Diariamente, de lunes a viernes, entre las 05:00 y 22:00 horas, se prohíbe la cir-

*culación de vehículos según los dos últimos dígitos de la placa, quedando cada vehículo sin circular un día por semana. En casos de alta polución se aplica la restricción a la mitad de los vehículos (placas pares o nones). Estudios indican que los impactos negativos de esta medida son mayores que los positivos, entre otras causas, debido a la adquisición de un segundo vehículo, de modo que muchos, en la práctica, terminan no siendo afectados por la restricción. Evidencias indirectas sugieren también que la polución ambiental se ha exacerbado debido a la restricción”*⁹ (Tovar, 1995).

Y es que apenas una semana después de implementada la medida que extendió la restricción vehicular en Bogotá, ya los medios de comunicación¹⁰ daban a conocer dos resultados, el primero, que el pico y placa durante todo el día realmente no alivió el caos vehicular, especialmente en los sectores donde se ejecutan obras públicas; el segundo, la percepción ciudadana es desfavorable a la medida, precisamente porque se considera que fue improvisada y no se tomaron medidas paralelas, como por ejemplo, habilitar unas rutas para los vehículos que obligatoriamente deben atravesar la ciudad de Bogotá, tal es el caso de quienes transitan desde los Llanos Orientales hasta otras ciudades del país. Tampoco se calculó el impacto económico que la medida iba a producir, como por ejemplo, la afectación en la competitividad de la ciudad. En efecto, no se examinó cuántas pymes resultarían afectadas por no poder distribuir sus productos en el único vehículo repartidor que poseen, y que ahora estarán impedidas para cumplir con sus entregas dos días a la semana. Ni qué decir de la desaceleración que se generará en actividades económicamente importantes como la construcción, por verse impedida de transportar materiales de construcción y materiales de desecho. Tampoco se examinó el número de personas que se verían afectadas por estar dedicadas al comercio informal, para el cual dependen de un medio de transporte, como es el caso de venta de mercancías o comestibles. No se hizo un estudio serio acerca de las cuatro externalidades del transporte como son la congestión, el impacto ambiental, la ocupación del espacio público y la accidentalidad. En fin, tampoco se ha mejorado la oferta, la calidad y la seguridad del servicio público de transporte, como acciones paralelas y necesarias a una medida de esta naturaleza.

Esta iniciativa legislativa procura además hacer efectivos algunos principios constitucionales que fundamentan la función administrativa consagrada en el artículo 209 Superior, como son los principios de eficacia y economía. En efecto, resulta contrario a estos principios que la Administración Pública expida un acto administrativo de restricción vehicular por pico y placa, sin hacer los estudios previos ten-

⁹ CEPAL – NACIONES UNIDAS. Congestión de tránsito – El problema y cómo enfrentarlo. Santiago de Chile, 2003.

¹⁰ *El Tiempo*. Sábado 14 de febrero de 2009. Sección C4 Vehículos. “Una semana después de implementada la medida, la percepción de los bogotanos sigue siendo la misma: Falta de medidas paralelas e improvisación”. Páginas 4; 4 -2 y 4-3.

dientes a precisar si la medida se requiere, y calcular todos los impactos ambientales, económicos y sociales que pudiera generar.

Implementar y ampliar una medida de restricción vehicular sin estos estudios resulta injusta, porque significa una inadecuada inversión de las cargas públicas. Uno de los principios de la tributación es la redistribución. El ciudadano paga sus impuestos en espera de un bienestar social. Precisamente, el recaudo de tributos le impone al administrador la carga de ejecutar obras públicas, realizar más y mejores vías, ejecutar el mantenimiento de las vías existentes, hacer puentes, organizar la semaforización, educar a conductores, abrir más espacios públicos, etc. La medida de pico y placa, en realidad, se torna en consecuencia de las deficiencias de gestión pública local, que en lugar de lograr una adecuada gestión de inversiones públicas en pro de la movilidad, termina trasladando las deficiencias acumuladas al asociado, impidiéndole el uso de su vehículo. Así entonces, quien termina asumiendo la mayor carga es el administrado.

Por lo expuesto, resulta justo y lógico que una medida de restricción vehicular, además de ser excepcional y reglada, esté acompañada por medidas de compensación tributaria, en la misma proporción de la restricción vehicular.

Las estadísticas del Ministerio de Transporte demuestran un crecimiento desmesurado del parque automotor de uso particular en todo el territorio nacional. Las cifras indican que entre los años 1991 y 2010, en todo Colombia se encuentran matriculados 1'156.325 automóviles, 210.614 camionetas y 242.299 camperos.

**Parque Automotor –Servicio Particular–¹¹
(Vehículos matriculados por modelo)**

AUTOMÓVIL	BUS	BUSETA	CAMION	CAMIONETA	CAMPERO	MICROBUS	
1991	24800	271	310	908	5854	6153	239
1992	26705	336	451	1209	5798	7955	328
1993	56071	671	1237	2423	12630	15286	888
1994	66774	796	1307	3575	13415	16846	1216
1995	70167	776	1303	3587	14721	16515	968
1996	59181	901	1699	2500	12954	14059	580
1997	60500	1156	2103	1750	15929	14275	907
1998	68555	934	1799	1680	16780	13655	862
1999	28693	668	845	656	6371	6867	420
2000	28830	991	898	386	4607	4164	350
2001	27395	347	345	281	3606	4086	231
2002	40077	400	447	367	3390	4298	249
2003	51304	665	728	243	5415	7259	270
2004	47867	256	429	311	5737	9415	194
2005	68582	232	376	1008	8567	12504	247
2006	84466	274	641	1131	12567	16120	367
2007	85245	445	653	990	16976	20174	400
2008	130914	568	704	644	24265	28914	324
2009	97836	196	477	401	18312	20158	237
2010	32363	39	139	39	2520	3796	17
Total	1156325	10922	16891	24089	210614	242299	9294

Tabla 1. Parque de vehículos de servicio particular en Colombia (Min. Transporte).

En el caso de los vehículos de servicio público, tal y como se evidencia en la Tabla N° 2, las cifras del Ministerio de Transporte registran la existencia de 246.216 automóviles, 61.947 camionetas y 4.668 camperos; todos ellos matriculados en todas las oficinas de tránsito del país entre los años 1991 y 2010.

¹¹ Ministerio de Transporte de Colombia. Reporte Parque Automotor. <http://www.mintransporte.gov.co:8080/inflinea/InfAutomotores.aspx>

**Parque Automotor –Servicio Público–¹²
(Vehículos matriculados por modelo)**

AUTOMÓVIL	BUS	BUSETA	CAMION	CAMIONETA	CAMPERO	MICROBUS	
1991	5048	1722	117	499	545	175	1258
1992	6775	1994	319	783	712	205	2162
1993	19480	3096	1293	2721	1554	569	6512
1994	12805	1065	1346	3883	2046	568	5581
1995	12407	1177	1166	4971	2356	596	4019
1996	11193	648	908	2483	2407	498	1970
1997	12762	404	913	2163	2344	200	1994
1998	13626	761	1382	2768	2583	243	3227
1999	8532	468	786	1256	1147	76	1671
2000	5499	610	1558	798	1092	91	1548
2001	7528	1237	1339	644	1077	91	1876
2002	9964	1103	1403	1113	1026	61	1956
2003	14461	1628	1583	1596	1772	64	2342
2004	11857	1919	1435	2290	2170	116	2209
2005	19420	2182	1599	2037	4005	148	2843
2006	15882	2076	1855	4513	5413	105	2433
2007	18715	2003	2309	12677	10390	223	3763
2008	21434	2088	1274	9561	12026	278	4051
2009	14706	1617	987	6367	6509	306	2200
2010	4992	576	530	1378	773	55	368
Total	246216	29374	24102	64499	61947	4668	54060

Tabla 2. Parque de vehículos de servicio particular (Min. Transporte).

En el ámbito andino, Colombia se destaca por ser el país que ha registrado el mayor incremento del parque vehicular en los últimos años. Según documento de la Secretaría General de la Comunidad Andina¹³, Colombia concentra el 62% del parque vehicular en la región, con casi seis millones de vehículos matriculados hasta el año 2009; y es además "...el país que tiene más vehículos por cada mil habitantes".

En la Ilustración 1 y la Tabla 3 se puede hacer el comparativo de lo descrito anteriormente, así:

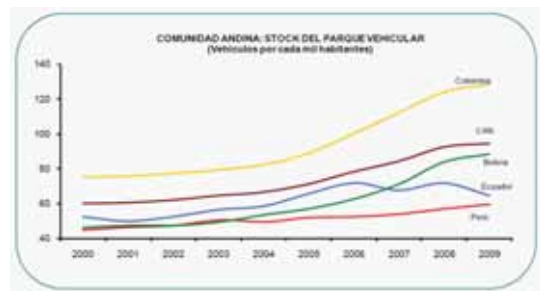


Ilustración 1. Stock del parque vehicular en la Comunidad Andina (CAN)

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Comunidad Andina	5 232	5 321	5 521	5 833	6 112	6 647	7 382	8 078	8 986	9 316
Bolivia	389	407	419	444	404	536	602	700	843	906
Colombia	3 034	3 093	3 200	3 324	3 493	3 803	4 345	4 922	5 514	5 774
Ecuador	648	621	663	723	764	866	962	920	989	904
Perú	1 563	1 209	1 249	1 342	1 381	1 449	1 474	1 534	1 641	1 733

Nota: Colombia, la información del año 2009, son los datos reportados el 31 de octubre de 2009.
Ecuador, a partir del 2008 y 2009, registra información de vehículos que se deben de bajar.
Fuente: Bolivia: Registro Único de Administración Tributaria (RUAT); Instituto Nacional de Estadística (INE); Colombia: Ministerio de Transporte; Ecuador: Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial (CINTTTSV); Perú: Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP); Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); Ilustración: Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN); Estadística.

Tabla 3. Stock del parque vehicular, según países, 2000-2009 (CAN)

Lo anterior confirma que deben existir planes maestros de movilidad y estrategias de adecuación urbanística, por parte de los entes territoria-

¹² Ministerio de Transporte de Colombia. Reporte Parque Automotor. <http://www.mintransporte.gov.co:8080/inflinea/InfAutomotores.aspx>
¹³ Comunidad Andina. Secretaría General. El Parque Vehicular en la Comunidad Andina. Documento SG/de 368, 4 de octubre de 2010.

les, así como estudios de proyección e impactos antes de expedir un decreto de restricción vehicular.

Es preciso entonces que el legislador defina y establezca los requisitos que deben cumplirse antes de que un mandatario local tome una medida en este sentido, como lo pretende hacer esta propuesta legislativa en su artículo 1°.

Además, resulta imperioso que se consagre en la ley un control interorgánico para verificar el cumplimiento de estos requisitos, por lo que el proyecto incluye un párrafo en el artículo 1°, en el cual se establece que sea la Superintendencia de Puertos y Transportes la entidad administrativa que ejerza este control previo, por ser de su competencia, toda vez que esta entidad tiene como funciones la inspección, control y vigilancia en materia de tránsito, transportes y su infraestructura, de conformidad con lo establecido en el Decreto 101 de 2000, y con las funciones delegadas que se consagran en el Decreto 1016 de 2000 artículo 3° numerales 1 y 4, y en el artículo 4° numerales 1, 2, 4, 7 y 15.

Por supuesto que existen circunstancias extraordinarias que, por su propia naturaleza, o por su premura, no permiten el cumplimiento de los requisitos previos a una medida de restricción de movilización vehicular, como son por ejemplo los casos de peligro común, de calamidad pública, de alteración del orden público, etc. Tales circunstancias se consagran en el artículo 2° de este proyecto como excepciones al cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 1° de este proyecto de ley.

El mismo artículo 3° de este proyecto consagra unas consecuencias que comprometen la responsabilidad del propio funcionario que llegare a expedir un acto administrativo de restricción vehicular, sin la observancia de los requisitos previos consagrados en el artículo 1°, junto con su verificación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Dos clases de responsabilidades pueden imputarse en tal sentido, una de carácter penal, en la medida en que podría configurarse el delito de prevaricato por acción, tipificado en el artículo 413 del Código Penal, por proferir un acto manifiestamente contrario a la ley. La otra responsabilidad es de carácter disciplinario, precisamente porque configuraría el incumplimiento de la ley, lo que equivale a la inobservancia de uno de los deberes más prístinos de los funcionarios públicos, y tipificaría la falta disciplinaria consagrada en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 1, artículo 35 numeral 1 y artículo 50).

En el artículo 4° del presente proyecto de ley se ordena la reglamentación, por parte del Ministerio de Transporte, tendiente a la unificación de las medidas de restricción de vehículos automotores de servicio particular y público, por su número de placa y horarios. Ello, con el fin de evitar el traumatismo que se genera para los ciudadanos que deben trasladarse entre municipios, distritos y circunscripciones territoriales colindantes, en donde los actos administrativos que expiden sus respec-

tivas autoridades para regular estas restricciones, contemplan disposiciones distintas en estos dos aspectos puntuales; restricción semanal por número de placa y horarios.

Finalmente, se ha consagrado en el artículo 5° de este proyecto de ley un régimen de transición al que deben someterse las administraciones locales que han proferido actos administrativos de restricción de pico y placa, y que se encuentren vigentes en el momento de la entrada en vigencia de esta ley, a efectos de otorgar unos plazos para que se dé cumplimiento a los requisitos establecidos y su verificación por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, lo cual permitiría continuar con la medida de restricción o revocar el acto administrativo, y en el evento en que se incumpla el plazo, sobrevendrían los efectos de nulidad o revocatoria directa, consagrados en el artículo 3° de esta iniciativa.

3. Impacto fiscal

Con relación al estudio de impacto fiscal que ordena la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en sentencias como las C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005 y C-290 de 2009, en donde desarrollan, entre otros temas, el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Así mismo, mediante Sentencia C-985 de 2006, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre la iniciativa que tienen los congresistas en materia de gasto, así:

“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En estos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas...”

Además, la misma Corporación, en Sentencia C-290 de 2009, al respecto dijo:

“La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora presión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los linea-

mientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado”.

De conformidad con los argumentos jurídicos señalados anteriormente, es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena
Leandro

Gloria Stella Díaz Ortiz
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 22 del mes de julio del año 2011 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 16, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Carlos Baena* y la honorable Representante *Gloria Díaz*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 16 de 2011 Senado, *por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2011
SENADO**

por medio de la cual se dictan medidas tendientes a fortalecer la asequibilidad y control social en los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto dictar medidas en materia de tarifas, control social, participación y protección de usuarios, protección ambiental y cumplimiento del principio de publicidad de la contratación pública con miras a fortalecer la regulación de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público en todo el territorio nacional.

Artículo 2°. *Tarifas diferenciales.* Los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público que se implementen en todo el territorio nacional establecerán una tarifa diferencial para las personas en condiciones de discapacidad, para quienes padecen enfermedades terminales, y para los estudiantes menores de 25 años de los estratos 1, 2 y 3. Esta tarifa diferencial deberá ser inferior a la tarifa ordinaria.

La tarifa diferencial con sus ajustes quedará prevista y regulada en los contratos de concesión que se celebren con las operadoras de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 3°. *Personas en condición de discapacidad.* Para efectos del cumplimiento de lo ordenado en la presente ley, están en condición de discapacidad:

- Las personas que se desplazan sin abandonar su silla de ruedas.
- Las personas con dificultades de tipo sensorial (visión, audición, habla).
- Las personas con movilidad reducida por enfermedades o traumatismos.
- Las personas con alguna enfermedad que les impide el desplazamiento normal.

Parágrafo. La condición de discapacidad se acreditará mediante certificación de autoridad competente.

Artículo 4°. *Ligas de usuarios.* Las entidades territoriales tendrán en cuenta la participación de la comunidad en todas las etapas del proceso contractual y en la implementación y funcionamiento definitivo de los Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público.

Las entidades territoriales promoverán la organización de las comunidades de las áreas de in-

fluencia de los sistemas de transporte público, en ligas de usuarios de estos sistemas, con el objeto de que se constituyan en mecanismos democráticos de control y vigilancia de la gestión pública, conforme a lo dispuesto por la ley y la normatividad en cuanto a requisitos de conformación, participación y ejercicio de veeduría y control social a la gestión pública y sus resultados.

Artículo 5°. *Acceso a medios de comunicación.* Las Ligas de Usuarios de los Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público tendrán derecho a acceder a espacios en televisión y radio durante las etapas precontractual, contractual y postcontractual de los procesos de contratación y licitación pública de Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público.

Artículo 6°. *Sistema de consulta permanente al usuario.* Las Contralorías Departamentales diseñarán e implementarán el Sistema de Consulta Permanente al Usuario sobre la calidad del servicio ofrecido por los Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público, según corresponda, en las ciudades o municipios de su jurisdicción.

La información y resultados que arroje este sistema, serán fundamento para la actuación de las Contralorías en lo de sus competencias o para la remisión de asuntos a otras autoridades para su actuación en el marco de los principios y deberes de la contratación pública estatal.

Artículo 7°. *Energías alternativas.* Los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público, en todo el territorio nacional, deberán emplear no menos del veinte por ciento (20%) de vehículos que se movilicen con fuentes de energía alternativa. La misma disposición será aplicada en los casos de reposición de flota.

Artículo 8°. *Fomento y protección a la industria nacional.* Los procesos licitatorios y contractuales de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público contemplarán una participación mínima del cincuenta por ciento (50%) de capital nacional y de industria nacional.

Además, en los pliegos de condiciones de los procesos licitatorios para Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público no se incluirán dentro de los criterios de puntuación por protección y/o fomento de la industria nacional proponentes de origen extranjero que no cuenten con convenios de reciprocidad.

Artículo 9°. *Condiciones de calidad.* La Superintendencia de Puertos y Transporte vigilará el estricto cumplimiento de estándares de calidad en fabricación y ensamblaje de vehículos para los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público para garantizar la seguridad de los usuarios.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo, la Superintendencia llevará a cabo revisiones y pruebas anuales y emitirá un informe de resultados y recomendaciones que serán de obligatorio acatamiento por parte de las empresas y concesionarios de los sistemas de transporte, so pena de la imposición de multas entre 40 y 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 10. *Publicación de información.* Será obligación para las partes en los Contratos de Concesión para los Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público publicar en la página web del Ministerio de Transporte la siguiente información:

1. Exposición detallada de la composición de las fórmulas tarifarias, tanto de la tarifa técnica como de la tarifa al usuario.

2. Exposición detallada de la destinación y distribución de los recursos por concepto de recaudo de tarifas.

3. Explicación detallada de la composición y destinación de ingresos recaudados por todo concepto diferente a tarifas.

4. Balances financieros de los Concesionarios de Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público.

5. Composición accionaria de los Concesionarios de Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena, Senador, y *Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contexto

Nuestro país viene afrontando una fuerte tendencia de urbanización. Según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, mientras en 1950 la población urbana constituía el 39%, en 2005 ascendía aproximadamente a 76% y se estima que, para 2020, más del 80% de la población estará localizada en las ciudades. Esto significa un crecimiento aproximado de 30% respecto a la población que hoy habita en centros urbanos¹.

Entre los resultados de este crecimiento urbano se cuenta la alta demanda de viajes, en su mayoría de transporte público. Al mismo tiempo, como consecuencia se deriva el incremento desorganizado de unidades de transporte público inapropiadas a niveles que superan las posibilidades de modernización y ampliación de la infraestructura vial y, con ello, la consiguiente congestión del tránsito y el deterioro de las condiciones ambientales. Es apenas lógico comprender que todo este contexto influye de manera negativa en la calidad de vida de los ciudadanos y en la eficiencia de las actividades económicas.

De lo anterior se extraen algunas de las principales razones que llevaron al Gobierno colombiano a diseñar un Plan de Transporte Urbano, con estrategias de movilidad eficientes y sostenibles basados en sistemas de transporte público, como los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (Bogotá; Bogotá-Soacha; Cali; Área Metropolitana del Valle de Aburrá; Área Metropolitana de Bucara-

¹ Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Colombia (CO-11091). Perfil de proyecto (PP). 24 de marzo de 2010. Tomado de <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=CO-L1091&lang=es>

manga; Área Metropolitana de Centro Occidente; Área Metropolitana de Barranquilla; Cartagena y Cúcuta) o los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo, Valledupar, Buenaventura, Ibagué, Neiva, Manizales y Villavicencio).

El objetivo de la estrategia gubernamental es apoyar ciudades que permitan a sus ciudadanos tener opciones seguras de movilidad, bajo principios de calidad de vida, eficiencia económica, equidad social y protección ambiental, alcanzando niveles óptimos de seguridad, reducción de tiempos de viaje, calidad en la prestación del servicio, ampliación de oferta y cobertura del transporte público, y mejoramiento ambiental.

El ordenamiento del tránsito, la reducción de la congestión, la utilización de buses con tecnología moderna de bajas emisiones y el mejor aprovechamiento de los espacios urbanos incidirán en la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como en la disminución de la contaminación del aire, la reducción de los niveles de ruido y de los accidentes.

De esta manera, ya nuestro Gobierno ha cofinanciado los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, para ciudades de más de 600.000 habitantes, y está apoyando a aquellas que tienen una población entre 250.000 y 600.000 habitantes, mediante los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)².

Las características del transporte público no son disímiles entre las grandes urbes y las ciudades intermedias: vehículos viejos y altamente contaminantes, prestación de un servicio no con la mejor calidad, escasa o nula integración modal y una deficiente estructura empresarial. En este sentido, con los proyectos de movilidad el objetivo es mejorar el servicio mediante su inmediata reestructuración y, en el mediano plazo, acompañar este proceso con inversiones que permitan su continua expansión y adecuación a las crecientes demandas.

Sin embargo, trascendiendo los planes, la realidad práctica ha mostrado algunas deficiencias en estos proyectos que terminan causando lesiones a la calidad de vida de los ciudadanos, impactan de manera negativa a los históricos prestadores del servicio público de transporte y acrecientan la posibilidad de riesgos para las finanzas territoriales. Entre las principales situaciones problemáticas observadas con la puesta en marcha de los sistemas de transporte público, podemos destacar las siguientes:

1. Condiciones económicas de requisitos habilitantes extremadamente altas que impiden integrar a los prestadores históricos del servicio público de transporte.

2. Exclusión de los prestadores históricos del servicio público de transporte (pequeños propietarios, conductores, negocios conexos).

3. Inconsistencias con respecto al respaldo y cierre financieros en las licitaciones, que generan altos riesgos para las finanzas de las ciudades.

4. Los diseños institucionales no tienen la capacidad para responder a nuevos esquemas de transporte público con integración de modos.

5. No hay un reconocimiento digno, en términos de criterios y niveles de puntuación en las licitaciones, para la industria y/o el capital nacional.

6. Los proyectos desarrollan planeamiento, funcionamiento y desarrollo urbano que no materializan la adecuada disposición del servicio público de transporte, puede fallar en garantizar la suficiente oferta para la demanda ciudadana y no deja claro que exista un efectivo acceso al servicio público de transporte.

Ahora bien, tanto autoridades como expertos de la sociedad civil en materia de movilidad, han coincidido en el abandono del usuario en los diseños de los proyectos y su implementación y en el debate público con ocasión de los nuevos esquemas de transporte. Atención especial merece el tema de los usuarios y la experiencia del Distrito Capital es bien dicente:

El sistema de transporte masivo no es el mejor ejemplo de un transporte en condiciones dignas: los usuarios se ven enfrentados a retrasos en el servicio, insuficiencia de rutas, riesgos en la salud por causa de aglomeraciones (personas asfixiadas, golpeadas y tiradas al piso en horas pico), precarias medidas de evacuación de multitudes³. De igual manera, las condiciones de seguridad en el sistema de transporte de la capital dejan mucho que desear. Un reciente estudio de la Personería Distrital señaló⁴:

- Entre enero de 2009 a febrero de 2010: 925 incidentes que dejaron 320 lesionados.

- 55% de los accidentes en Transmilenio es producto de actos inseguros del operador.

- De las 85 personas atropelladas, 27% perdieron la vida.

- 319 accidentes fueron por choques entre articulados y 184 por choques con terceros que dejaron, en sólo dos impactos violentos, 150 personas lesionadas.

- 200 usuarios resultaron lesionados por aprisionamiento y caídas en el sistema. Otras personas han sido afectadas por el regular estado de los pisos, barandas y otros elementos de la infraestructura; sin embargo, no hay cifras debido a que los usuarios no reclaman.

- Se evidencian actos inseguros de los conductores de los automotores:

- Exceso de velocidad.

- Irrespeto a las señales de tránsito.

- Malos hábitos de los conductores.

- Precario control que la Empresa Transmilenio hace sobre los planes de prevención de accidentes de las siete empresas concesionarias del servicio.

³ Entre otros, pueden consultarse los siguientes medios: *El Nuevo Siglo*, 29 de abril de 2010; *El Tiempo*, 21 de abril de 2010; y Radio Santafé, 26 de abril y 5 de mayo de 2010.

⁴ Fuente: <http://www.personeriabogota.gov.co/?idcate-goria=3722>

² *Ibid.* y artículo 132 de la Ley 1450 de 2011.

• Los pasamanos y asideros de sujeción para que los pasajeros puedan mantenerse de pie son ineficaces cuando los buses frenan bruscamente. En una inspección realizada en noviembre se encontraron 120 heridos dejando en evidencia que los tornillos, mediante los cuales se sujetan los pasamanos y asideros, no reúnen las condiciones de calidad suficientes.

Entre las conclusiones del informe se señala: “Al ente de control le preocupan las condiciones técnicas de fabricación de los articulados y si éstos garantizan la integridad de los pasajeros, máxime cuando se comprobó que los pasamanos y asideros no brindan la suficiente resistencia”⁵. Ahora, el problema es más agudo pues, como lo señalan los pliegos de condiciones, el nuevo esquema de transporte conocido como Sistema Integrado de Transporte Público, inicia con “con lo mejor de la flota actual”, es decir, un sistema de transporte masivo en el que se reduce drásticamente la oferta y en el que los vehículos, en buena parte, son los mismos que hoy funcionan para el Transporte Público Colectivo. El problema es que la naturaleza de transporte masivo implica mayor número de lesionados en cualquier siniestro de tránsito.

El tema de tarifas es igualmente preocupante. Paul Bromberg señala que “cualquier proyecto que en aras de ordenar el transporte termine elevando el costo para los de bajos ingresos, es un proyecto que no debería implementarse. Los expertos en el tema coinciden en que para una persona que gana el salario mínimo y que tiene que gastar el 20 por ciento de ese salario en transporte público, no hay una ventaja real en la implantación del nuevo sistema. ¿En aras de qué? ¿Sólo de que haya un mejor servicio? ¿De demorarse menos de ir a un sitio a otro?”⁶.

De igual manera, cabe señalar la necesidad de revisar los temas de sostenibilidad. Expertos consideran que la autosostenibilidad del sistema es imposible. Las autoridades han hablado de una autosostenibilidad que no se da en la mayoría de sistemas de transporte público de otros países. Por el contrario, cuentan con subsidios por parte del Estado, el cual debe promover una adecuada movilidad, sobre todo en los sectores más populares⁷.

La descripción del contexto anterior deja claro, fuertes argumentos que sustentan la necesidad de que la legislación entre a regular con mucho más detalle las nuevas propuestas para el transporte público en las ciudades colombianas, más cuando el mecanismo empleado es el de la licitación pública, procedimiento mediante el cual el Estado formula públicamente una convocatoria

para que en igualdad de oportunidades, los que se interesen presenten ofertas y se seleccione la más favorable.

Aunque una de las ventajas de este procedimiento que tiene la contratación es que todo es documental, es decir, *quedan las huellas*, también es recurrente encontrar falta de información, altos niveles de especulación por parte de la ciudadanía, poca comunicación entre la administración y las comunidades, falta de conocimiento de los cronogramas de obra, los predios afectados, los planes de mitigación del impacto negativo de la obra, entre otros, por lo que organizaciones como Transparencia por Colombia señalan que “todas las informaciones, cualquiera que sea su naturaleza, han de ser accesibles a todos los participantes”⁸, como medida para evitar incumplimientos, errores o corrupción y es, precisamente, la información pública uno de los aspectos que privilegamos en la presente iniciativa legal.

Descripción de la iniciativa

La propuesta que presentamos ante el honorable Congreso de la República, consta de 11 artículos, incluido el de vigencia y derogatorias, así:

El artículo 1° define el objeto de la ley, a saber: dictar medidas en materia de tarifas, control social, participación y protección de usuarios, protección ambiental y cumplimiento del principio de publicidad de la contratación pública con miras a fortalecer la regulación de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público en todo el territorio nacional.

En desarrollo de este objeto, se encuentra el artículo 2° que consagra las tarifas diferenciales para poblaciones vulnerables: personas en condiciones de discapacidad; personas que padecen enfermedades terminales, y para los estudiantes menores de 25 años de los estratos 1, 2 y 3. Ya la legislación ha tenido en cuenta en este sentido a los adultos mayores y, por las particularidades de estas poblaciones, consideramos que deben ser cobijadas por las mismas prerrogativas. No podemos olvidar las recientes tragedias que tuvo que afrontar la ciudadanía capitalina con la muerte de varios jóvenes estudiantes que arriesgaron su vida para ingresar al esquema de transporte masivo por no tener la posibilidad de pagar el coste de la tarifa⁹.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 3° señala expresamente cuáles condiciones se tendrán en cuenta para determinar las condiciones de discapacidad de una persona, de tal manera que pueda acceder al descuento previsto.

En materia de control social, la iniciativa ha consagrado diversas medidas que contribuyen a la participación de las comunidades afectadas por los nuevos proyectos y su capacidad de incidencia en todas las fases de los procesos (precontractual,

⁵ *Ibid.*

⁶ Paul Bromberg, experto en movilidad y ex alcalde de Bogotá, adscrito al Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional en http://www.cambio.com.co/paiscambio/866/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-7339149.html

⁷ Académicos proponen debate sobre sostenibilidad del SITP. Jairo Sánchez Acosta, profesor de Ciencias Económicas y del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional. En <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/nc/detalle/articulo/academicos-proponen-debate-sobre-sostenibilidad-del-sitp/>. Bogotá, D. C., mar. 05 - Agencia de Noticias UN.

⁸ Sugestiones para el trazado de un mapa de riesgos nacional sobre licitaciones públicas. Transparencia Internacional para Latinoamérica y el Caribe. Proyecto regional licitaciones públicas Transparentes. Guía diligenciada por el capítulo colombiano. Versión 2-Febrero 2002.

⁹ Entre otros, pueden consultarse: Noticias.com 15 de abril y 27 de abril de 2010; RCN radio. 26 de abril de 2010; y Editorial Transmilenio también hará parte del SITP. Mayo 03 de 2009. En <http://m.elespectador.com/articulo/201382-transmilenio-tambien-hara-parte-del-sitp>

contractual y postcontractual). Así, el artículo 4° ordena a las entidades territoriales fomentar la organización de las Ligas de Usuarios de los Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público. El artículo 5° les otorga el derecho de acceder a medios de comunicación y el artículo 6° faculta a las Contralorías Departamentales para implementar el Sistema de Consulta Permanente al Usuario sobre la calidad del servicio ofrecido por los Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público, cuyos resultados serán fundamento para la actuación de las Contralorías en lo de sus competencias o para la remisión de asuntos a otras autoridades para su actuación en el marco de los principios y deberes de la contratación pública estatal.

En materia de características y exigencias técnicas para los procesos licitatorios y contractuales en los esquemas de transporte público, se han consagrado dos medidas en los artículos 7° y 8° respectivamente: una referente al uso de vehículos movidos por energías alternativas y otro señalando la obligación de los procesos licitatorios y contractuales de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público contemplarán una participación mínima del cincuenta por ciento (50%) de capital nacional y de industria nacional. Esto último en desarrollo de lo previsto por la Ley 816 de 2003, por medio de la cual se apoya a la Industria Nacional a través de la contratación pública.

De otra parte, la iniciativa en su artículo 9° faculta a la Superintendencia de Puertos y Transporte para revisar anualmente las condiciones de fabricación y ensamblaje de los vehículos dispuestos para los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte, con el objetivo de garantizar la seguridad e integridad de los usuarios, en especial, si llegan a presentarse siniestros de tránsito. El artículo establece a su vez las sanciones en el caso de desacato a las observaciones y recomendaciones emitidas por la superintendencia.

Ahora bien, con miras a materializar el deber de publicidad de la Administración en materia de contratación pública, la iniciativa contempla en su artículo 10, la obligación para las partes en los Contratos de Concesión para los Sistemas Integrados o Estratégicos de Transporte Público de publicar en la página web del Ministerio de Transporte información como la exposición detallada de la composición de las fórmulas tarifarias, tanto de la tarifa técnica como de la tarifa al usuario, de la destinación y distribución de los recursos por concepto de recaudo de tarifas, de la composición y destinación de ingresos recaudados por todo concepto diferente a tarifas, además de los balances financieros de los Concesionarios y su composición accionaria.

Marco constitucional y legal

Dentro de los fines esenciales que el Estado colombiano debe garantizar a sus conciudadanos, están los de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política.

La regulación de los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público, objeto de la presente ley, hacen parte de la función administrativa

que el Estado debe desarrollar bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, estipulados en el artículo 209 de nuestra Carta Política.

En este orden de ideas, el servicio público aquí reglado es un servicio inherente a la finalidad social del Estado, siendo su obligación, garantizar la prestación eficiente del mismo, respetando la libre iniciativa privada y el desarrollo de la actividad económica no pública; enmarcada eso sí, dentro del precepto constitucional contenido en el artículo 333 de la C. P. que dice: "... La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades...".

De esa finalidad de los servicios públicos como finalidad del Estado Social, habla el artículo 365 de nuestra Carta Magna así:

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

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita".

En cuanto a los desarrollos legales ya existentes, encontramos:

- Ley 73 de 1981, por la cual el Estado interviene en la Distribución de Bienes y Servicios para la Defensa del Consumidor, y se conceden unas Facultades Extraordinarias.

- Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

- Ley 105 de 1993. Regula la operación del transporte público en el país, considerada como un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

- Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

- Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Uno de los sistemas de control que aborda el capítulo IV, literal b), hace referencia al control social como mecanismo de vigilancia de los recursos públicos.

- Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

- Ley 598 de 2000 con el fin de lograr la modernización de la gestión contractual pública, en procura de una mayor eficiencia y transparencia en la contratación estatal, esta ley crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE), el Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS), y el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR), de los bienes y servicios de uso común en la administración pública.

- Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

- Ley 816 de 2003 por medio de esta norma se apoya la industria nacional a través de la contratación pública.

- Ley 1150 de 2007, por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

- Decreto 1441 de 1982, por el cual se regula la organización, el reconocimiento y el régimen de control y vigilancia de las ligas y asociaciones de consumidores y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 4881 de 2008, reglamenta parcialmente la Ley 1150 de 2007, en relación con la verificación de las condiciones de los proponentes y su acreditación para el Registro Único de Proponentes (RUP), a cargo de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones (ver Decreto 92 de 1998 en este capítulo).

- Directiva Presidencial 04 de 2006 (octubre 24). En los términos del artículo 209 de la Constitución Política, solicita a los Gobiernos Departamentales y Municipales la colaboración y cooperación indispensable para garantizar la protección de los consumidores de bienes y servicios propendiendo, entre otros, por la participación de las asociaciones y ligas de consumidores en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

Impacto fiscal

Con respecto a la obligación contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, vale aclarar que la presente ley no genera impacto fiscal en razón a que no ordena gasto alguno ni otorga beneficios tributarios.

De los honorables Congresistas,

Carlos A. Baena, Senador, y *Gloria Stella Díaz Ortiz*, Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El 22 del mes de julio del año 2011, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 17, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos A. Baena* y la honorable Representante a la Cámara *Gloria Stella Díaz Ortiz*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 17 de 2011 Senado, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a fortalecer la asequibilidad y control social en los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público en Colombia, y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 22 de julio de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 518 - Viernes, 22 de julio de 2011	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 11 de 2011 Senado, por la cual se establece en Colombia el sistema de puntos en la licencia de conducción, la figura del defensor del conductor e incentivos a la conducción responsable, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 12 de 2011 Senado, por la cual se modifican los requisitos para obtener licencia de conducción en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 16 de 2011 Senado, por medio de la cual se establecen los requisitos previos para limitar el tránsito vehicular en los entes territoriales del país.	17
Proyecto de ley número 17 de 2011 Senado, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a fortalecer la asequibilidad y control social en los Sistemas Integrados y Estratégicos de Transporte Público en Colombia, y se dictan otras disposiciones.....	23