

Bogotá D.C., Julio de 2025

Señor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

109


✓1

Ref. Presentación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y se dictan otras disposiciones”.

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,



FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República



fabiandiaz.legislativo@gmail.com
Carrera 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 530B-531B



(+57) 313 377 4142



fabiandiazcomunidad



fabiandiaz.plata



@FabianDiazPlata



**FABIAN
DIAZ**

PROYECTO DE LEY N° __ DE 2025 SENADO

“Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto incorporar disposiciones que orientan la adaptación de medidas de control vehicular por parte de las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, con el fin de mitigar el impacto ambiental, a través de la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) dentro del territorio nacional, en concordancia con los lineamientos de las autoridades competentes.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

- **Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV):** Plataforma de recolección, análisis y publicación de datos periódicos, sobre impacto ambiental y movilidad.
- **Zonas de Control Ambiental (ZCA):** Áreas delimitadas por las autoridades municipales o distritales en donde, con base a los estudios técnicos de calidad del aire y condiciones de movilidad, se adoptan medidas progresivas y ajustadas a la realidad local para mitigar los impactos ambientales del tránsito vehicular y promover alternativas sostenibles.
- **Autoridades nacionales:** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Transporte, o el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.

Artículo 3º. Créase el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), con el fin de recolectar, analizar y publicar trimestralmente, información sobre el impacto ambiental y de movilidad de las restricciones vehiculares adoptadas por autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción.

Parágrafo. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte, tendrán la obligación de formular, implementar y evaluar el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), en un plazo no mayor de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 4º. Las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, deberán delimitar Zonas de Control Ambiental (ZCA), la cual tendrá como finalidad facilitar la adopción de medidas progresivas que contribuyan a la mitigación del impacto ambiental derivado del tránsito vehicular.

Las delimitaciones se harán con base a la información del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y conforme a los lineamientos del Instituto de Hidrología, Meteorología y



Estudios Ambientales – IDEAM, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte.

Los Distritos y Municipios de primera categoría deberán implementar las disposiciones contenidas en el presente artículo dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

Se exceptúan de esta obligación los Municipios de categorías quinta y sexta que no presenten niveles de contaminación, según los informes emitidos por las autoridades competentes de su jurisdicción.

Artículo 5º. Adiciónese un párrafo nuevo y modifíquese el Artículo 6 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6º. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

PARÁGRAFO 1º. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.

PARÁGRAFO 2º. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

PARÁGRAFO 3º. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales, vehículos por las vías públicas **y su impacto ambiental** con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.



PARÁGRAFO 4o. Los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción, deberán delimitar Zonas de Control Ambiental (ZCA) y adoptar medidas progresivas que contribuyan a la mitigación del impacto ambiental derivado del tránsito vehicular.

Las delimitaciones deberán realizarse basados en la información del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y conforme a los lineamientos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte.

Artículo 6º. Adiciónese un párrafo al artículo 119 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual quedará así:

ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES. Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.

Parágrafo. La adopción de restricciones vehiculares, que versen sobre la mitigación Las facultades orientadas a mitigar el impacto ambiental y mejorar la movilidad, mediante la deberán cumplir los siguientes términos:

- a) Remitir al Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), conforme a los lineamientos definidos por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte, toda la información relacionada con flujos vehiculares, calidad del aire, parámetros de emisión y resultados de las evaluaciones de impacto ambiental derivadas de las medidas de restricción vehicular implementadas en su jurisdicción.
- b) Publicar en sus portales de datos abiertos estudios ambientales y los informes de seguimiento periódicos.
- c) Implementar medidas adicionales de mitigación ambiental y mejora de la movilidad que respondan a las particularidades y necesidades de su jurisdicción dentro de las Zonas de Control Ambiental (ZCA).

Artículo 7º. Con el fin de garantizar una implementación integral y eficaz de la presente Ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, desarrollará estrategias orientadas a:

- a) Promover campañas de educación ambiental y movilidad sostenible dirigidas a la ciudadanía.
- b) Implementar mecanismos de recolección de datos que permitan retroalimentar el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), mediante el uso de plataformas digitales, aplicaciones móviles u otros canales de reporte.
- c) Fomentar medidas adicionales de mitigación ambiental y mejora de la movilidad especialmente dentro de las Zonas de Control Ambiental (ZCA).



Parágrafo. Estas estrategias deberán ser adaptadas al contexto de cada jurisdicción y priorizar la articulación con planes de desarrollo local, planes de movilidad y agendas climáticas territoriales.

Artículo 8º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor a doce (12) meses a partir de su promulgación.

Artículo 9º. Autorízase al Ministerio de Transporte y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para incorporar dentro de su Presupuesto, las asignaciones necesarias para adelantar actividades de interés público, que tengan como finalidad la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV).

Artículo 10º. Autorízase al Gobierno nacional para realizar traslados presupuestales a los que haya lugar en el marco de esta ley. A su vez, autorizase al Gobierno nacional para celebrar contratos y convenios interadministrativos necesarios con los Distritos y/o Municipios que cuenten con la capacidad técnica y operativa para la implementación de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 11º. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 109 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Fabian Diaz Plata




fabian.diaz.legislativo@gmail.com
Carrera 7 No. 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 530B-531B

 (+57) 313 377 4142

 fabiandiazcomunidad

 fabiandiazplata

 @FabianDiazPlata



**FABIAN
DIAZ**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY ____ DE 2025 SENADO**

“Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes principales:

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartados principales:

Contenido

I. OBJETO DEL PROYECTO	6
II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	6
III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD	11
IV. IMPACTO FISCAL	15
V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO	16

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa busca incorporar disposiciones sobre las medidas de control vehicular en Colombia, por lo que busca mitigar el impacto ambiental derivado del tránsito vehicular, especialmente en lo relacionado con la calidad del aire, mediante la implementación de herramientas que permitan una evaluación continua y transparente de estas medidas.

Por ejemplo, el “Pico y Placa” como medida implementada en ciudades del territorio nacional para reducir la congestión vehicular y la contaminación, su efectividad no ha sido plenamente comprobada.

Por ello, se propone la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), la cual consiste en una plataforma tecnológica destinada a recopilar, analizar y publicar información sobre el impacto ambiental y de movilidad asociado a las restricciones vehiculares. Así mismo, se establece la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) dentro del territorio nacional, en concordancia con los lineamientos técnicos y normativos de las autoridades competentes, facilitando que las autoridades locales ejerzan su autonomía territorial en la gestión ambiental y la mejora de la movilidad urbana.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El contexto actual del aumento del parque automotor en Colombia¹, pone evidencia la necesidad de implementar medidas eficaces que mitiguen los impactos negativos del tránsito vehicular, especialmente en lo relacionado con la calidad del aire. Si bien en varias ciudades del país se han adoptado estrategias como el “Pico y Placa” con el propósito de reducir la congestión y las emisiones

¹ El parque automotor se llenó de carros viejos y tiene una edad promedio de 13 años. Extraído de: <https://www.larepublica.co/empresas/el-parque-automotor-se-lleno-de-carros-viejos-y-tiene-una-edad-promedio-de-13-anos-4091433>



contaminantes, la falta de mecanismos de evaluación ha impedido comprobar de manera concluyente su efectividad ambiental y el flujo vehicular. Frente a esta situación, el presente Proyecto de Ley, iniciativa propone incorporar disposiciones normativas orientadas a fortalecer el control vehicular con un enfoque basado en evidencia, cuya justificación se estructura en cuatro (4) ejes fundamentales. En primer lugar, se presentan situaciones internacionales sobre políticas de movilidad, en segundo lugar, se expone el marco normativo vigente que otorga competencias a las autoridades locales para restringir la circulación vehicular. En tercer lugar, se identifica el vacío regulatorio en materia de seguimiento y evaluación de dichas restricciones y finalmente conclusiones, así:

Diversas ciudades en el mundo han implementado políticas de restricción vehicular y tarificación diferenciada orientadas a reducir emisiones y congestión. Por ejemplo:

- En Londres, la ULEZ (Ultra Low Emission Zone, *traducido*, Zona de emisiones ultrabajas²) obliga a pagar tarifas según el nivel de emisiones del vehículo, con efectos positivos en cuanto a la mitigación ambiental.³ Esto ha reducido significativamente los niveles de dióxido de nitrógeno (NO₂), al desincentivar el ingreso de vehículos contaminantes mediante tarifas progresivas.
- En España, las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) también restringen ciertos vehículos, pero las tarifas e impuestos no se ajustan en función del tiempo de restricción⁴, sino que se imponen restricciones a vehículos sin etiquetas ambientales, promoviendo así el uso de tecnologías limpias.

Estos ejemplos demuestran que el enfoque de tarificación diferenciada podría ser viable y eficaz en la reducción de emisiones y congestión. Sin embargo, amoldar estas medidas y experiencias de acuerdo a la realidad económica de Colombia, podría repercutir en la eficiencia de las políticas de restricción vehicular, pues, “en 2025, el crecimiento mundial se mantendría estable pero moderado, con una proyección entre 2,7% - 3,3%, reflejando un desempeño dispar entre regiones y riesgos persistentes por incertidumbre política, tensiones comerciales y ajustes fiscales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó en abril hacia la baja su proyección de crecimiento para EE.UU. de 2,7% (que había estimado en enero) a 1,8%; para la zona euro de 1% a 0,8% y para China de 4,6% a 4,0%”⁵. Este panorama sugiere que implementar medidas como la tarificación diferenciada, que requieren inversión y adaptación, podría enfrentarse a restricciones presupuestarias.

Igualmente, no es menos importante traer a colación que la segunda edición del Observatorio de Zonas de Bajas Emisiones de la Universidad Alfonso X el Sabio (UAX) pone en evidencia no solo el grado de cumplimiento de políticas de restricción vehicular y tarificación diferenciada orientadas a

² Zona de emisiones ultrabajas. Extraído de: <https://tfl.gov.uk/modes/driving/ultra-low-emission-zone>

³ La contaminación en Londres se reduce gracias a la ampliación de su zona de bajas emisiones, Mundo Diario. Extraído de: <https://www.mundidiario.com/articulo/sociedad/contaminacion-londres-reduce-gracias-ampliacion-zona-bajas-emisiones/20250307181643336543.html>

⁴ Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. Extraído de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-22689

⁵ Reducción de la inflación y recuperación económica Perspectivas y riesgos 2025. Extraído de: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/presentacion-acosta-asobancaria-mayo-2025.pdf>



reducir emisiones y congestión, sino también los retos estructurales, económicos y sociales que enfrenta su implementación. Según dicho observatorio, “la viabilidad de las zonas de bajas emisiones depende más de una adecuada planificación y de la imprescindible colaboración público-privada”, como señala el director del área de ingeniería de la UAX, Ángel Sampedro. Así pues, esta afirmación cobra aún más relevancia si se considera que en contextos como el colombiano, donde las capacidades institucionales, el acceso a tecnologías limpias y la infraestructura urbana son desiguales, el éxito de este tipo de políticas dependerá no solo de su diseño técnico, sino también de una estrategia adaptada al entorno local, respaldada por alianzas multisectoriales. Así, el aprendizaje internacional debe ser contextualizado, evitando imitaciones mecánicas y promoviendo soluciones sostenibles ajustadas al panorama colombiano.

Este informe detalla que, a finales de 2024, “Solo 17 de las 151 ciudades obligadas habían adoptado efectivamente medidas restrictivas para el control de emisiones, lo que representa apenas el 11% del total. Aunque en 2025 esta cifra asciende a 52, todavía queda pendiente la aplicación plena en dos tercios de los municipios, con un coste estimado de implementación de 920 millones de euros, “lo que supone un coste por habitante de entre 40 y 60 euros”⁶.

En este sentido, la imposición de tarifas adicionales a la circulación, podría agravar la exclusión y la desigualdad, al afectar especialmente a los sectores populares que ya enfrentan barreras estructurales de acceso a la movilidad, al trabajo y/o educación.

Por tanto, en lugar de plantear tarifas diferenciadas, el enfoque propuesto en este proyecto de Ley es el establecimiento de un sistema nacional, a través del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), complementado con la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA). Esta estrategia no impone nuevas cargas económicas, sino que promueve una mejor gestión de las políticas ya existentes, por ejemplo, el Pico y Placa, permitiendo medir su efectividad en términos ambientales y de movilidad; **particularmente porque no se sabe con certeza si la reducción de vehículos en circulación realmente ha provocado una disminución significativa de la contaminación o si ha tenido otros efectos en la movilidad urbana, esto es, se desconoce si las restricciones vehiculares han logrado una distribución más eficiente del tráfico. Además, el proyecto reconoce que la solución no recae únicamente en el ciudadano. Por el contrario, busca que las autoridades locales, planifiquen de forma técnica tal situación.**

Particularmente por el pronunciamiento de la ONU-Hábitat y el Banco Mundial, el cual enfatiza la importancia de una urbanización bien planificada y gobernada para lograr ciudades sostenibles; donde destacan que, “una buena urbanización no es un resultado pasivo del crecimiento económico. Los beneficios de la urbanización no están garantizados. Sin una legislación apropiada, una buena planificación y una financiación adecuada, las ciudades pueden fallar a su población (...)”⁷.

⁶ Conclusiones del ‘Observatorio de Zonas de Bajas Emisiones’ de la Universidad Alfonso X el Sabio. Extraído de: [Conclusiones del 'Observatorio de Zonas de Bajas Emisiones' de la Universidad Alfonso X el Sabio](#)

⁷ Declaración conjunta del Banco Mundial y ONU-Hábitat sobre el Desarrollo Urbano Sostenible hacia la COP 21, Hábitat III y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Extraído de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/10/10/joint-statement-by-the-world-bank-group-and-un-habitat-on-sustainable-urban-development-towards-cop21-habitat-iii-and-the-implementation-of-the-sustainable-development-goals>



Ahora bien, en cuanto al marco normativo, nos referimos al artículo 2° de la Ley 105 de 1993⁸, el cual consagra como principio la intervención del Estado al atribuirle la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del sistema de transporte y de todas las actividades conexas.

A su vez, el artículo 119 de la Ley 769 de 2002⁹, las autoridades de tránsito están facultadas para limitar o restringir la circulación y el estacionamiento de vehículos en las vías de su jurisdicción.

Es consonante con el párrafo 3° del artículo 6° *ibidem*¹⁰, pues dispone que los Alcaldes, dentro de su respectiva jurisdicción, deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas.

De lo anterior se colige, que la Secretarías de Movilidad y/o autoridades locales, cuentan con la investidura de autoridad para reglamentar y expedir la normatividad concerniente al tráfico de la ciudad, y para establecer las medidas necesarias para la regulación del tránsito terrestre en su jurisdicción y cuya limitación es frente al tema de restringir la circulación del transporte público individual tipo taxi específicamente en el carril preferencial, según lo establecido en el artículo 88 de la Ley 769 de 2002. **Esto no lo modificamos.**

Por lo que atañe, el proyecto de ley no crea nuevas competencias, sino que articula y complementa las ya existentes, al proponer un Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) como instrumentos que organizan, sistematizan y racionalizan las acciones ya permitidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Esta orientación se encuentra plenamente alineada con lo referido en la jurisprudencia sobre protección ambiental. La Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha reconocido que el derecho al ambiente sano es un derecho de tercera generación de carácter colectivo que incide directamente en la garantía de derechos fundamentales, como la salud y la vida digna. En ese sentido, ha sostenido que el Estado tiene el deber de adoptar medidas razonables y proporcionadas para prevenir el deterioro ambiental. Particularmente, en la Sentencia C-431 de 2000, la Corte señaló que las autoridades adopten decisiones en pro del bienestar ambiental:

“Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que

⁸ Artículo 2, Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=296>

⁹ Artículo 119, Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002_pr002.html#119

¹⁰ Párrafo 3°, Artículo 6°, Ley 769 de 2002. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html#6



el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación”¹¹.

En Colombia los programas de restricción vehicular aplicados en algunas ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Pereira, entre otras), han tenido como objetivo principal mejorar la movilidad, y ayudar a mitigar la contaminación atmosférica. Sin embargo, la efectividad de la actual medida en la mitigación ambiental no ha sido plenamente comprobada, dado que no existe un sistema obligatorio de seguimiento de su impacto en la reducción de emisiones contaminantes.

Así las cosas, el presente Proyecto de Ley pretende incorporar disposiciones sobre las medidas de control vehicular en Colombia y con ello, mitigar el impacto ambiental derivado del tránsito vehicular, especialmente en lo relacionado con la calidad del aire, a través de la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), la cual consiste en una plataforma tecnológica destinada a recopilar, analizar y publicar información sobre el impacto ambiental y de movilidad asociado a las restricciones vehiculares. Así mismo, se establece la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) dentro del territorio nacional, en concordancia con los lineamientos técnicos y normativos de las autoridades competentes, facilitando que las autoridades locales ejerzan su autonomía territorial en la gestión ambiental y la mejora de la movilidad urbana.

Resulta pertinente cuestionar la falta de un sistema de seguimiento y monitoreo efectivo sobre la efectividad de las restricciones vehiculares actualmente en vigor; esto, ha sido reconocido por la propia Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, que en su respuesta al radicado No. 202561200637282¹² admite que no cuenta con bases de datos que registren la mitigación ambiental generada por el Pico y Placa, sino que depende de estudios periódicos de la Secretaría Distrital de Ambiente, lo cual refuerza la necesidad de una regulación a nivel nacional que garantice la transparencia y evaluación.

Además, la ausencia de indicadores homogéneos y comparables entre ciudades limita las posibilidades de replicar experiencias exitosas o corregir medidas ineficaces, y genera desigualdades en la calidad de la gestión pública entre diferentes territorios del país. En otras palabras, dos ciudades pueden aplicar medidas similares, pero sin mecanismos de evaluación no es posible saber cuál ha sido más eficaz ni por qué.

Este déficit técnico y normativo también genera limitaciones en la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, lo cual compromete el control político sobre la gestión del tránsito urbano, pues, sin datos verificables, los ciudadanos no pueden conocer con precisión el impacto de las restricciones a las que están sometidos, ni evaluar su justificación.

En ese sentido y manera de conclusión, el proyecto de ley propone llenar este vacío mediante la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), una plataforma nacional encargada de recolectar, analizar y publicar información periódica y estandarizada sobre los efectos de las restricciones vehiculares en términos de calidad del aire, flujos de tráfico, emisiones contaminantes y comportamiento de los actores viales.

¹¹ Corte Constitucional, C-431-00. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm>

¹² Anexo 01. Secretaría Distrital de Movilidad, Radicado No. 202561200637282.



De esta manera, el SERV permitirá cerrar la brecha existente entre la toma de decisiones en materia de tránsito y la evaluación de sus consecuencias, facilitando un ejercicio más responsable, equitativo y eficaz de las competencias locales. Y, sobre todo, tomar acción respecto de las zonas con más altas emisiones.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

A continuación, se destacan los artículos más relevantes en relación con el contenido del presente proyecto de ley:

- **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”¹³.

El presente Proyecto de Ley, establece limitaciones razonables, proporcionales y justificadas legalmente, con fines ambientales y de salud pública. Las restricciones vehiculares se aplican con base en datos objetivos, lo cual permite armonizar la libertad de circulación con la protección del interés colectivo.

- **Artículo 79.** “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”¹⁴.

La finalidad del proyecto es precisamente proteger el derecho colectivo a un ambiente sano, mediante herramientas técnicas como el SERV y medidas diferenciadas como las ZCA, que permiten mitigar los efectos nocivos del tránsito vehicular sobre la calidad del aire.

LEYES

Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

- **“ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.**

¹³ Artículo 24, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#24

¹⁴ Artículo 79, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79



a. DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO: La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Corresponde al Estado garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.

b. DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

c. DE LA LIBRE CIRCULACIÓN: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular.

d. DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL: El transporte es elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País.

e. DE LA SEGURIDAD: La seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte”¹⁵.

Artículo 2° de la Ley 105 de 1993, consagra como principio la intervención del Estado, al atribuirle la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del sistema de transporte y de todas las actividades conexas. El proyecto se ajusta, en la medida que se crea una herramienta (SERV) que fortalece la planeación y el control estatal con datos estandarizados.

Ley 769 de 2002, “Código Nacional de Tránsito Terrestre”.

- **“ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO.** Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:
 - a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
 - b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;

¹⁵ Artículo 2, Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html#2



- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.

PARÁGRAFO 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.”¹⁶

- **“ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES.** Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.”¹⁷

las autoridades de tránsito están facultadas para limitar o restringir la circulación y el estacionamiento de vehículos en las vías de su jurisdicción.

El proyecto no crea nuevas competencias, sino que sistematiza y complementa las ya otorgadas. Las autoridades seguirán aplicando las restricciones, pero ahora con lineamientos técnicos, indicadores comunes y respaldo normativo nacional.

JURISPRUDENCIA

¹⁶ Artículo 6, Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002_pr002.html#119

¹⁷ Artículo 119, Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002_pr002.html#119



Sentencia C-431 de 2000, la Corte señaló que las autoridades adopten decisiones en pro el ambiente:

“Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación”¹⁸.

Sentencia T-031/02, Corte Constitucional, comentó en cuanto a los derechos fundamentales/RESTRICCIÓN DE CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO-Mecanismo para racionalizar transporte que,

“La Sala advierte que la restricción de la circulación de vehículos de transporte público no es un acto aislado de poder sino que se trata de una medida complementaria de otras que se han adoptado para solucionar el alto flujo vehicular del Distrito Capital y que tiene respaldo en la Carta Política. El Decreto 621 de 2001 proferido por el Alcalde Mayor del Distrito Capital es un acto administrativo impersonal, general y abstracto que no vulnera ni amenaza los derechos constitucionales fundamentales de los actores y que por lo mismo torna improcedente el amparo constitucional pretendido. Por lo demás, es claro que ellos tienen a su disposición una jurisdicción especializada ante la cual cuestionar su legalidad o ilegalidad”¹⁹.

La restricción a la circulación de vehículos, en especial aquellos destinados al servicio público o privado, no constituye una vulneración de derechos fundamentales, siempre que se adopte en el marco del principio de legalidad y con fines legítimos de interés general. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al señalar que este tipo de medidas no son actos arbitrarios o aislados, sino que corresponden a instrumentos técnicos y complementarios orientados a racionalizar el transporte urbano, mejorar la movilidad y proteger el ambiente urbano.

Este criterio refuerza la razonabilidad del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA), previstas en el presente proyecto de ley. Dichas figuras, lejos de vulnerar derechos, materializan principios constitucionales como el interés general y el derecho a un ambiente sano.

Sentencia T-640 de 1996, en la cual la Corte Constitucional estableció:

¹⁸ Corte Constitucional, C-431-00. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm>

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-031/02. Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6362>



“La restricción al derecho de circulación en determinado medio de transporte y en un horario restringido a unas pocas horas nocturnas dentro de los fines de semana, no puede considerarse una vulneración grave del derecho a la libre circulación. El derecho de libre circulación puede ejercerse a través de muy distintos y variados medios de transporte, lo que excluye, per-se, el que la restricción impuesta para utilizar uno sólo de ellos y en un muy limitado horario semanal, pueda considerarse como una amenaza inminente y grave de destrucción de un derecho fundamental”²⁰.

La Sentencia T-640 de 1996 es pertinente para justificar la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), porque establece que las restricciones a la circulación, como el Pico y Placa u otras medidas similares, no vulneran derechos fundamentales cuando son razonables, proporcionales y persiguen un fin legítimo, como el orden público o la protección ambiental.

Sin embargo, la Corte también advierte que estas medidas deben estar debidamente sustentadas y sujetas a control, lo cual es precisamente lo que busca garantizar el SERV. Esta plataforma permite que las decisiones de las autoridades de tránsito se basen en datos objetivos y verificables sobre calidad del aire, flujos vehiculares y emisiones contaminantes, y no en supuestos o criterios arbitrarios. Por tanto, la creación del SERV no solo es pertinente, sino también necesaria para garantizar que las restricciones vehiculares sean compatibles con el marco constitucional y respondan efectivamente al interés público.

IV. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

²⁰ Corte Constitucional, T-640/96. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/t-640-96.htm>



Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.”²¹

V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,



FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

²¹ Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 109 Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Fabian Diaz Plata


SECRETARIO GENERAL