

PROYECTO DE LEY 173 DE 2015 CÁMARA.

por la cual se establecen condiciones y criterios para el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto unificar las condiciones y criterios que deben tener en cuenta los Alcaldes municipales y distritales al momento de tomar medidas que restrinjan el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros en municipios o distritos del territorio nacional, para garantizar una movilidad sostenible, la seguridad ciudadana y la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. *Facultad razonable.* Para garantizar la razonabilidad, los Alcaldes municipales o distritales podrán dictar actos administrativos de carácter general que establezcan y adopten medidas que restrinjan el tránsito y la circulación de motocicletas y motocarros dentro del territorio de su jurisdicción, con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 3°. *Criterios o parámetro de restricción de motocicletas y motocarros.* Con el fin de unificar los criterios de razonabilidad para implementar o adoptar restricciones a vehículos clase motocicletas y motocarros en todo el territorio nacional, establézcanse los siguientes criterios únicos, sobre los cuales pueden versar las medidas:

1. Circulación por vías o calzadas determinadas.
2. Circulación por zonas determinadas.
3. Circulación según el número(s) y/o letra(s) de la placa.
4. Circulación con acompañante o parrillero y en consideración a la cantidad, edad o sexo.
5. Identidad entre conductor y propietario del vehículo.
6. Horarios determinados de circulación.

Parágrafo 1°. Se exceptúa del presente artículo lo estipulado en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 769 de 2002.

Parágrafo 2°. Según el o los criterios o parámetros acogidos en cada acto administrativo de restricción de circulación, se deberá cumplir respectivamente con los requerimientos establecidos en el artículo 5° de la presente ley.

Parágrafo 3°. Se podrán definir criterios resultantes de combinaciones de los parámetros señalados en el presente artículo.

Artículo 4°. *Marco orientador para la decisión de restricción.* Los actos administrativos de carácter general que dicten y adopten medidas que restrinjan el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros serán expedidos por los alcaldes municipales o distritales, siempre y cuando constituyan medidas necesarias e indispensables que encuadren dentro del criterio de medidas contempladas en el artículo 3° de la presente ley, y se haya agotado otro tipo de medidas, por lo menos igualmente eficaces y menos lesivas para los ciudadanos, de manera que pueda concretarse el objeto de la presente ley.

Artículo 5°. *Estudios y acciones previas.* Para la expedición de los actos administrativos de carácter general de que trata la presente ley, será necesario contar previamente con:

1. Un estudio técnico en el que se demuestre la necesidad de la restricción, según el criterio o parámetro de restricción elegido de conformidad con el artículo 3° de la presente ley. Asimismo, dicho estudio deberá contener un análisis socioeconómico del eventual impacto de la medida.

2. Socializar la medida en la página web de la Alcaldía, con el fin de que se tengan en cuenta las observaciones de ciudadanos frente a la misma, indicando el plazo y el procedimiento idóneo para la presentación de dichas observaciones. Si la Alcaldía no tiene página web, se podrá usar otro mecanismo que garantice el principio de publicidad de la administración pública.

3. Haber adoptado otras acciones previas y progresivas de menor impacto socioeconómico frente a la problemática que se pretende solucionar o mejorar.

4. Implementar medidas paralelas que garanticen el acceso al transporte público en condiciones favorables y alternativas del grupo de ciudadanos afectados.

Parágrafo 1°. Los resultados del estudio contemplado en el numeral 1, así como las acciones o medidas de los numerales 3 y 4 serán publicados en la página web oficial de la respectiva Alcaldía Distrital o Municipal o en el mecanismo que garantice el principio de publicidad de la administración pública.

Parágrafo 2°. El requisito consagrado en el numeral 1 del presente artículo solo será exigible para los municipios de 50.000 habitantes o más, y será realizado por entidades y/o personas de reconocida idoneidad habilitadas por el Ministerio de Transporte o por instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 3°. Exceptúese el cumplimiento de los anteriores requisitos, en los casos en que el Alcalde Distrital o Municipal deba tomar una medida que restrinja el tránsito y circulación de motocicletas y motocarros, en ocasión a una situación que amenace el orden público de la población.

Artículo 6°. *Duración de las medidas.* El acto administrativo de carácter general que establezca una medida de restricción de circulación de que trata el artículo 2° de la presente ley tendrá una duración máxima inicial de seis (6) meses, al cabo de los cuales se realizarán mediciones o evaluaciones para establecer si en realidad la medida ha surtido los efectos positivos esperados, superando la situación que justificó dicha restricción; en tal caso, podrá prorrogarse por periodos iguales. En cada prórroga se deberán realizar mediciones o evaluaciones que justifiquen la continuidad de la medida.

Parágrafo. En caso de que de acuerdo con la medición o evaluación realizada se determine que la medida no es efectiva, la misma deberá revocarse y/o suspenderse y no podrá ser decretada dentro de los siguientes seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que finalizó la última vigencia.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de diciembre del año 2015 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 173 de 2015 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Alfredo Cuello, Carlos Guevara, Lina Barrera, David Barguil, Ines Lopez, Miguel Barreto* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Consideraciones generales y sociodemográficas del uso de la motocicleta y motocarros en Colombia

Las motocicletas y los motocarros se han ido posicionando en Colombia como una alternativa de transporte cada vez más utilizada por parte de personas en los estratos uno, dos y tres. En este sentido, estos vehículos tienen un contexto social de primera importancia, más aún cuando los organismos internacionales como la red de Organización de las Naciones Unidas y las misma Banca Multilateral han reconocido que uno de los primeros aspectos que hay que tener en cuenta en la lucha contra la pobreza es darles movilidad a las personas más pobres, de tal manera que tengan acceso a todo el sistema de servicios públicos y al mismo ejercicio de su ciudadanía.

La motocicleta es el vehículo más popular en Colombia, utilizado en más del 23% de los hogares del país^{1[1]}, en su mayor parte, como una solución de movilidad. De acuerdo con la cifra de motocicletas matriculadas a la fecha según el RUNT, son más de 6 millones de colombianos que han adquirido una motocicleta y que, con el respectivo acompañante, suman 12 millones de personas. En el año 2012 los colombianos que adquirieron motocicleta como una alternativa para su transporte diario se incrementaron en un 24.1%, pasando del 58% en 2011 a 72% en 2012. Este mismo año, y frente a las motivaciones que tienen los usuarios a la hora de adquirir una motocicleta, es importante resaltar que **el 21,6% de los usuarios en el país adquieren su motocicleta para aumentar ingresos, es decir, como una alternativa para generar ingresos adicionales a sus familias.**

La mayor parte de los motociclistas en Colombia (82.8%) son personas con ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), que son los de la base de la pirámide. En el año 2012 el 73,2% de los nuevos compradores gana entre 1 y 2 salarios mínimos, comparado con el 49% del año 2011. El nuevo usuario de moto en Colombia ha ido mejorando sus ingresos, ya que para el año 2012 la participación de usuarios que gana menos de un salario mínimo bajó a 9,6%, comparado con el 44% de 2011. El 7% de los nuevos usuarios de motos del año 2012 obtuvo ingresos entre 3 y 4 salarios mínimos, comparado con el año 2011 en el que fue solo de 3%.

Gráfico 1. Nivel de ingresos de los nuevos compradores de motos

1[1] DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2013.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Octavo estudio sociodemográfico de las motos en Colombia. Comité de Ensambladoras de Motos Japonesas, 2013.

El 61% de los motociclistas está empleado, el 25% trabaja como independiente y solo un 1.8% está desempleado, lo cual muestra que **la motocicleta es un instrumento de empleo para la población colombiana**. Ahora bien, el porcentaje de nuevos usuarios de motocicletas que se ocupan como empleados asalariados se mantiene estable en relación con el año anterior, al registrar una disminución de únicamente 1 punto porcentual al pasar de 62% en 2011, al 61% en 2012. En lo que se refiere a los trabajadores independientes, la variación fue similar a la anterior con tan solo un incremento de un punto porcentual de año a año, sumando 2,9% en 2012.

A pesar del contexto social de los usuarios de las motocicletas y motocarros en el país, en donde se resalta el uso de la motocicleta y el motocarro como medio de sustento o como medio de transporte principal para acceder al trabajo, en muchos municipios de Colombia se vienen implementando diversas medidas restrictivas a la circulación de estos vehículos, sin ningún sustento técnico y sin un marco temporal determinado. En algunos casos da la impresión de que estas medidas, aunque fueron justificadas por la existencia de situaciones particulares, son para periodos de tiempo indefinidos, sin siquiera verificar que la situación que dio origen a la restricción haya sido o no superada. Todas estas medidas restrictivas tienen un alto impacto social en la población, especialmente en los estratos 1, 2 y 3 que son los que más usan la moto como medio de sustento o como medio de transporte principal para acceder a su trabajo.

Acá nos referimos como restricciones a cualquier medida que limite el uso de la motocicleta o al motocarro en todo su potencial, dentro de las zonas urbanas del país o, en general, en todo el territorio nacional. Son múltiples las restricciones que se han venido implementando en Colombia que limitan la circulación de la motocicleta o motocarros. Todas las restricciones a la circulación de las motocicletas se han dado en el ámbito municipal y estas restricciones incluyen: Pi co y placa para las motos, prohibición de que entren al centro de la ciudad, prohibición de llevar parrillero, exigencia de ciertos documentos diferentes a la licencia de conducción y papeles de propiedad para la circulación, exigencia de que solo el propietario o el grupo familiar puede conducir y/o ir en el vehículo, prohibición de suministrarles combustible a las motos, decretar día sin moto y/o sin parrillero, prohibición de parquear, entre otros.

En la Tabla 1 a continuación se detallan de manera general las restricciones impuestas a las motos en Colombia. **Son 156 restricciones para los motociclistas en 81 municipios, que corresponden al 60% de la población total colombiana.** 26 de estos municipios son capitales de departamento (81% del total de capitales). El 33% de las restricciones impuestas corresponde a la prohibición de circulación nocturna; el 21%, a la restricción de llevar parrillero, y el 11%, a la restricción de circulación por zonas del municipio.

Tabla 1. Número de restricciones por tipo de restricción impuestas a los motociclistas en Colombia.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Cálculos propios con base en Publimotos.

El Gráfico 2, a continuación, muestra el porcentaje de participación en el número de restricciones colocadas en los diferentes municipios de Colombia.

Gráfico 2. Número de restricciones por tipo de restricción impuestas a los motociclistas en Colombia.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Cómo se puede ver, más del 50% de las restricciones impuestas a los motociclistas corresponden a restricciones horarias de circulación (pico y placa, circulación nocturna, otras).

El 60% de la población del país vive en municipios en donde hay algún tipo de restricción para la circulación de motocicletas o motocarros, en muchos casos sin los respectivos estudios técnicos que sustenten estas medidas, sin haber claridad sobre la duración temporal de las medidas restrictivas, y sin tener en consideración el contexto social de los usuarios de estos vehículos.

A continuación, se incluyen algunos aspectos relacionados con la movilidad en estos vehículos en el país para darles un mayor contexto a los argumentos presentados anteriormente. Los temas por tratar a continuación son los siguientes:

1. Perfil del motociclista: Muestra quiénes son en Colombia los que están usando la motocicleta como medio de transporte.

2. Motorización: Se muestra el crecimiento del parque automotor y su importancia para la movilidad.

3. Accidentalidad: Se presenta un análisis de la accidentalidad en donde se demuestra que la motocicleta, en valores relativos al parque automotor, viene bajando las tasas de accidentalidad de manera importante. Igualmente se analiza la culpabilidad en los accidentes de tránsito que involucran motocicletas.

1. Perfil del usuario de motocicleta

A continuación se presenta una breve descripción de las principales características que conforman el perfil del usuario de la motocicleta en Colombia.

Las mujeres han venido incrementando la utilización de la motocicleta como medio de transporte. Mientras en 2011 las mujeres representaron solo el 16% de los nuevos compradores de motocicletas, en 2012 pasaron a representar el 25,6%, lo cual equivale a un incremento del 60%. En

edades, **los compradores de motocicletas nuevas en el país muestran una tendencia a tener más edad que en años anteriores.** El año 2012 marcó un leve crecimiento en la edad de los compradores de motocicleta, donde el 38,5% de los usuarios nuevos tenían edades entre los 27 y 35 años; en 2011; esta cifra fue solo de 26%, lo que representa un incremento de estos usuarios en un 48%. De igual manera es relevante anotar que entre los 18 y 26 años también hubo un movimiento importante, pues en 2012 el porcentaje de compradores de esta edad se ubicó en 30,1% y, en el 2011, fue de 25%. Si se unen los dos rangos de edad de 18 a 35 años, el crecimiento si fue mayor este año porque se incrementa de 51% en 2011 a 68,5% en 2012, es decir, el 34.3%.

En 2012 más solteros compraron motocicletas en Colombia, comparado con el 2011. Así, en 2012 el 47% de los encuestados dijo ser soltero y, en 2011, solo lo era el 41%. Comparado con el comportamiento observado en 2011, el porcentaje de compradores de motocicletas casados (incluida unión libre) se redujo un 11,4%, al pasar de 57% en 2011 a 50,5% en 2012. Los viudos y separados fueron solo el 2,6% en 2012. En materia educativa, **el 73% de los compradores de motos son bachilleres y cursan estudios tecnológicos,** comparado con el 2011 cuyo porcentaje fue de 75%. Así, al mostrar el nivel de escolaridad de los nuevos usuarios de motocicletas, se observa que el rango de población que se encuentra cursando estudios universitarios, técnicos, tecnológicos o posgrado está en el 48,8% en 2012, comparado con el 2011, cuando este rango de la población se ubicó en el 42%. En el año 2012, el 47,1% de los compradores de motos asegura no haber continuado sus estudios más allá del bachillerato, mientras que en el año 2011 esos compradores representaron el 53%.

De lo anterior se señalan diversas conclusiones, las cuales se dirigen principalmente a identificar el tipo de usuario de las motocicletas en Colombia. Por un lado, se tiene que la gran mayoría de los usuarios son hombres (cerca del 75% en 2012), cuyo ingreso promedio se ubica, de manera creciente, inferior a los dos salarios mínimos legales vigentes (82.8%), lo cual sugiere que los hogares de menores ingresos tienen ahora mayores facilidades para adquirir una motocicleta (por razones asociadas principalmente a los menores costos que conlleva una motocicleta, tanto en la adquisición como en el mantenimiento ¿combustible, impuestos, seguros, repuestos, etc.¿). En la misma dirección, se tiene que el nivel de escolaridad de los usuarios de motocicletas ha venido mejorando significativamente (en el año 2012 el 95.9% tenía nivel de bachillerato o superior, el 48.8% nivel tecnológico o superior, y el 11.3% nivel de posgrado), pero la gran mayoría (alrededor de un 61% en 2012) se encuentra empleado y recibiendo una remuneración o se encuentra ocupado por medio de un trabajo independiente (el 25% en 2012), lo cual va relacionado con las condiciones de acceso a créditos o a ahorros a lo largo del tiempo.

2. Motorización

Es evidente que los ciudadanos se están pasando del bus al vehículo particular en general, ya que a la disminución de los pasajeros en transporte público se agrega el aumento en el parque automotor en todas las ciudades. En el año 2013, el 32% de la población adulta que estudia o trabaja fuera de casa usó el transporte privado para su movilización, mientras que un 45% usó el transporte público, una diferencia de 13 puntos porcentuales. Estas cifras eran en el año 2002 del 11% de personas que estudian o trabajan movilizándose en transporte privado y 73% en transporte público, una diferencia porcentual de 62%. En diez años esa diferencia se redujo en más de un 50%.

El comportamiento del parque automotor del total de vehículos en Colombia ha presentado un crecimiento inusitado a partir de 2007, año en el cual el número de motocicletas existentes sobrepasa el total de automóviles existentes en Colombia. **A partir del año 2005, es claro que el crecimiento del total de vehículos se ve ampliamente influenciado por el crecimiento del parque automotor de motocicletas**, mientras que la tendencia del parque automotor de vehículos se mantiene invariable (siendo en tal caso, ascendente). De tal forma, se observa la creciente importancia de la motocicleta como medio de transporte a lo largo del tiempo, pues ha pasado de representar el 24% del parque automotor a escala nacional en 1990, a un 38% en 2000 y a 53,8% en 2014, lo cual indica un crecimiento sostenido a través del tiempo del 4,04% promedio anual. Por otro lado, y en contraposición, la participación del automóvil (incluyendo camionetas y camperos) dentro del parque automotor nacional ha caído a una tasa promedio del 2,02% anual, al pasar del 65% en 1990 a un 53% en el año 2000 y finalmente alcanzar 36,9% en 2014[2].

Por otro lado, es bien conocida la creciente importancia de la motocicleta a nivel urbano y rural, cuyos usos son diametralmente diferentes, pero en esencia ha servido para facilitar el transporte de la población. Al respecto, dentro de la población encuestada en la Encuesta de Calidad de Vida en 2008 y 2010, el mayor crecimiento se presentó en la zona urbana, donde se pasó del 14,9% al 15,8% de hogares con motocicleta; mientras que en la zona rural la proporción de hogares con motocicleta fue casi la misma (15,8% en 2008 frente al 15,7% en 2010).

Gráfico 3. Tenencia de motocicleta rural y urbana. Total nacional. 2008 - 2010.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Tenencia de motocicleta: Encuesta de Calidad de Vida 2008 y 2010 - DANE. Elaboración y cálculos propios.

El crecimiento presentado en el parque automotor de motocicletas en Colombia en los últimos años, ha llegado a convertir a este medio de transporte en variable fundamental del comportamiento del parque automotor total en Colombia.

Las mayores tasas de crecimiento de la motorización se han presentado en los estratos 2, 3 y 4 con la compra de motos. Estas personas eran todas usuarias directas del transporte público.

En el caso de las motocicletas, Bucaramanga y Medellín tienen las mayores tasas de motorización de las grandes ciudades, con 25 y 24, respectivamente, mientras que en las demás ciudades no se llega a las 10 motos por cada cien habitantes. Barranquilla tiene la menor tasa de motorización con este tipo de vehículos (3). En las ciudades intermedias, Manizales e Ibagué tienen las mayores tasas de motorización, con 14 motos por cada 100 habitantes, luego está Yumbo, con una tasa de 11 y al final Pereira y Valledupar con tasas de 11 y 10, respectivamente. En promedio en estas ciudades, las tasas de motorización crecieron 16% en automóviles y 30% en motocicletas entre 2011 y 2013.

2[2] Parque automotor: Ministerio de Transporte.

Las motocicletas son para muchas personas el primer paso en un camino de propiedad vehicular. De acuerdo a los datos recolectados en Bogotá y los municipios vecinos existen 379.826 motos, **el 93 por ciento del total se identifican en hogares de estrato 1, 2 y 3.** La tenencia de motos presenta un rango inverso al de automóviles al analizarlo por estrato; en el 1 se encuentra una moto por cada 24 personas y en el 6 una por cada 633[3].

3. Accidentalidad

En algunos casos se ha argumentado que una de las ventajas de las restricciones en el uso de las motocicletas es que los accidentes de tránsito se han disminuido de manera importante. Obviamente que las medidas restrictivas a la circulación de las motocicletas va a tener un impacto en la accidentalidad: son menos vehículos circulando durante ciertas horas del día o en ciertas zonas de la ciudad. Mediante esta lógica, la mejor medida para disminuir la accidentalidad sería colocar una restricción total (todo el día en toda la ciudad) a todos los vehículos, la disminución en la accidentalidad sería del 100%.

Se argumenta que, debido a que las motocicletas colocan el mayor número de muertes y lesionados por accidentes de tránsito, al restringir la circulación de estos vehículos se tiene un impacto significativo en la accidentalidad. Sin embargo, esta visión del problema de la accidentalidad es equivocada. Si observamos las cifras absolutas de muertes y lesionados por accidentes de tránsito, entonces, se puede argumentar que los motociclistas representan el mayor porcentaje de víctimas mortales y/o lesionados en accidentes de tránsito. Sin embargo, si estas cifras se miran en términos relativos al número de vehículos, **lo que se puede observar es una drástica disminución en las tasas de mortalidad y de lesionados en accidentes de tránsito por parte de las motocicletas.** Estas cifras y tasas se muestran a continuación.< o:p>

Otro punto que vale la pena analizar es el aspecto de causalidad en los accidentes de tránsito. Por una parte analizar la causa del accidente, y por otra parte, en el caso de colisiones entre una motocicleta y otro tipo de vehículo (automóvil ¿ motocicleta o camión ¿ motocicleta, etc.), analizar quién fue el responsable de esa colisión. En el primer caso, la inmensa mayoría de los accidentes de tránsito con muertes y/o lesionados ocurren debido a la violación de las normas de tránsito (exceso de velocidad, pasar semáforo en rojo, no usar el casco, conducir bajo los efectos del licor u otras sustancias prohibidas, etc.), lo cual se presenta por la incapacidad de control por parte de las respectivas autoridades de tránsito o de movilidad. **No se puede justificar la incapacidad de ejercer el control en el cumplimiento de las normas de tránsito como un argumento para implementar medidas restrictivas en la circulación de los vehículos y de esta manera disminuir la accidentalidad.** En el segundo caso (colisiones entre una motocicleta y otro tipo de vehículo), son muy poco los estudios que se han llevado adelante en el país. Se trata de analizar, por ejemplo, en accidentes en donde estuvieron involucradas varias tipologías de vehículos, a cuál de estas tipologías de vehículos le corresponde la responsabilidad en el accidente. Es especialmente crítico este aspecto en los casos de accidentes donde estén involucrados vehículos vulnerables (bicicletas y motocicletas) y conocer sí el vehículo vulnerable o el no vulnerable (automóviles, buses, otros) son los de mayor responsabilidad en la generación de los accidentes. En estudios realizados en Medellín los resultados

3[3] Encuesta de Movilidad de Bogotá, 2011.

muestran que las motos son culpables en menos del 10% de los accidentes totales y en el 23% de los accidentes que involucran motocicletas. Esta cifra es contundente: **en menos de la tercera parte de los accidentes que involucran motos los motociclistas son responsables de esos accidentes.**

Las cifras de la accidentalidad

Las tasas de mortalidad y de lesionados en motocicletas en Colombia han descendido más del 76% y del 77%, respectivamente^{4[4]}. Así lo evidencian las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal (INMLCF), en un estudio reciente denominado *¿Forensis?*.

Las tasas de accidentalidad (motociclistas muertos y heridos en accidentes de tránsito), han venido mostrando una clara reducción desde 1998 (pico más alto de muertes en motocicleta), evidenciando una clara tendencia a la baja y una mejoría en los niveles de accidentalidad en estos vehículos, teniendo en cuenta el alto crecimiento del parque de motocicletas de los últimos años.

Gráfico 4. Tasa de mortalidad de motociclistas por cada 100 mil motocicletas. 1998-2014.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: INMLCF

Observando el panorama general, es evidente que, por ejemplo, en 1998 la tasa de motociclistas muertos por cada 100.000 motos fue de 186, mientras que para el año 2014 esta cifra había descendido hasta 47,2, lo que muestra una reducción de más del 74% en estas cifras en los últimos años.

Gráfico 5. Tasa de lesionados motociclistas por cada 100 mil motocicletas. 1998-2014.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Cálculos propios con base en INMLCF.

Adicionalmente, según las cifras reveladas por Forensis (2014), el número de conductores heridos en motocicletas ha disminuido desde 1998, año en el que se reportaban más de 15.255 heridos. Esta disminución es aún mayor si se tiene en cuenta que en 1998 el parque de motocicletas era de algo más de 950 mil motocicletas, y en el 2014, de 6.171.617, de donde se tiene que el número de heridos por moto disminuyó en un ¡77%!

Otro tanto sucede en términos de accidentes de conductores de motocicleta cuyo índice correspondiente disminuyó en un 81%, en estos últimos años. Esto significa claramente que tras haber

^{4[4]} De acuerdo con la literatura internacional sobre accidentalidad y las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), para la toma de decisiones de política pública, la accidentalidad debe observarse por tasas y no en términos nominales, so pena de incurrir en errores de interpretación.

un mayor número de motocicletas, los usuarios de estos vehículos han mejorado los hábitos de conducción y protección.

Lo anterior muestra cómo, si bien el aumento en el número de vehículos (como indicador de la movilidad en el país) contribuye al aumento de los accidentes, **estos no han aumentado en relación a factores como el parque automotor**. Dicho comportamiento es resultado de factores como el aumento de la congestión vehicular que reduce las velocidades promedio, el mejor comportamiento de los conductores, la mayor presencia de autoridad y las nuevas medidas de control y regulación.

Tabla 2. Muertos y heridos en accidentes de tránsito, Tasas de mortalidad y morbilidad por cada 100.000 motocicletas. 1999-2014

CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal

La Tabla 2 muestra cómo el número total de muertes y heridos cuando la víctima se encontraba transportándose en una motocicleta se ha incrementado en valores absolutos. Sin embargo, al analizar dichas estadísticas en términos relativos (de acuerdo con el crecimiento del parque automotor) se observa la disminución significativa del nivel de mortalidad de personas en moto respecto del comportamiento del parque automotor respectivo, pues, si bien, el número de muertes se ha incrementado (para el caso de las motos) el parque de motocicletas ha crecido a una mayor velocidad en los últimos años en Colombia; lo cual indica que **la probabilidad real de incidencia de muertos en motocicleta y en automóvil ha sido similar a lo largo del tiempo, mostrando una importante disminución en el período analizado**.

De esta forma, **mientras en el año 1999 se presentaron 157 motociclistas muertos por cada 100.000 motocicletas circulantes, para el año 2005 dicho indicador se redujo a 89 y en el año 2014 se presentaron 47,2 motociclistas muertos por cada 100.000 motocicletas en el país**. Por su parte, el número de muertos en automóvil (conductores y pasajeros) por cada 1.000 automóviles en el país bajó considerablemente entre 1999 y 2005 (al pasar de 157 a 89 muertos por cada 1.000 automóviles), mientras que su reducción fue menos drástica entre 2005 y 2013, pero igual de importante (pasó de 89 a 47,2 muertos por cada 1.000 automóviles)⁵[5].

Por otro lado, con relación al número de heridos por parque automotor (de motos y automóviles) que circulan en el país; en la tabla 2 se observa la **reducción del número de motociclistas heridos a medida que se incrementa el parque de motocicletas, puesto que en el año 1999 se presentaron 1.452 motociclistas heridos en accidentes de tránsito por cada 100.000 motocicletas, frente a 847 y 365 motociclistas heridos por cada 100.000 motocicletas en 2005 y 2014, respectivamente**.

Causales de accidentalidad vial

[5] Forensis 2014.

El INMLCF considera que los peatones y conductores son los responsables de cerca del 90% de los accidentes, causados por el exceso de velocidad, la negligencia y la impericia de parte de los conductores y la falta de atención y cruce indebido de parte de los peatones, principalmente. Por otro lado, las fallas mecánicas son responsables de cerca del 1.7% de las muertes, mientras que las situaciones climáticas adversas y vías en mal estado originan cerca del 1.1% de las muertes.

Al respecto, se puede ver que dentro de las posibles causas asociadas a las muertes y lesiones por accidentes de tránsito, las principales causales se relacionan con el exceso de velocidad (8.4% de las muertes y 13% de los heridos) y la violación a otras normas de tránsito (34.1% de accidentes con heridos y 6.8% con muertos), mientras que el consumo de alcohol y otras sustancias participa con el tercer lugar de causas de muertos (2.3%) y heridos (3.7%) en accidentes de tránsito.

Con relación especial al consumo de alcohol y otras sustancias alucinógenas, este se relaciona ampliamente a la ocurrencia de muertes o lesiones en accidentes de tránsito, lo cual se explica principalmente por la disminución en el tiempo de respuesta y la capacidad de reacción sobre todo para el frenado de emergencia o la pérdida de la atención y concentración, entre otros hallazgos (INMLCF, 2009).

Gráfico 6. Muertos y lesionados en accidente de tránsito según hipótesis causal. Colombia, 2012.

**CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL
IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Elaboración propia.

Como se puede ver, en los casos en que hay información, la violación de las normas de tránsito, incluyendo el exceso de velocidad y el consumo de alcohol y otras sustancias, es el gran causante de los accidentes de tránsito con muertos y lesionados. Una acción contundente para disminuir la accidentalidad en Colombia es incrementar la capacidad de control mediante incremento en el pie de fuerza de policías y/o guardas de tránsito o mediante el uso de tecnología (cámaras de fotodetección), y no, con restricciones a la libre circulación.

Con respecto a la culpabilidad de los accidentes de tránsito son muy poco los estudios que se han llevado adelante en el país. Se trata de analizar, por ejemplo, en accidentes en donde estuvieron involucradas varias tipologías de vehículos, a cuál de estas tipologías de vehículos le corresponde la responsabilidad en el accidente. Esto es especialmente importante para concentrar esfuerzos de educación o de campañas en seguridad vial en los conductores de tipologías de vehículos que son los de mayor responsabilidad en la accidentalidad vial, así como evaluar las medidas de política pública en ese sentido y su real efecto en la disminución de los accidentes, tales como las restricciones mencionadas en este Proyecto de Ley. Reiteramos que es especialmente crítico en el caso de que en los accidentes que involucren vehículos vulnerables (bicicletas y motocicletas) y conocer si el vehículo vulnerable o el no vulnerable (automóviles, buses, otros) son los de mayor responsabilidad en los accidentes.

Para conocer esta estadística habría que indagar en los fallos de los inspectores de tránsito en las diferentes ciudades. Solo se conocen estudios de esta índole en Medellín. En la Tabla 3 se muestran los resultados de un estudio realizado en Medellín sobre la responsabilidad de los motociclistas en accidentes que involucran motos entre los años 2006 y 2012. **Se puede ver que en 2012 los resultados muestran que las motos no son culpables en el 77% de los accidentes que involucran motocicletas. En menos de la tercera parte de los accidentes que involucran motos los motociclistas son responsables de esos accidentes.** En este sentido, las campañas de seguridad vial sobre el trato respecto de los vehículos vulnerables (bicicletas y motos), así como las restricciones deberían hacer más énfasis en los conductores de los vehículos no vulnerables (automóviles, buses, camiones, otros). En caso de haber restricciones por seguridad vial, estas deberían estar dirigidas a los causantes reales de la accidentalidad, y no sobre las víctimas.

Tabla 3. Culpabilidad en accidentes de tránsito con motos en Medellín

CONSULTAR TABLA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín.

II. Marco constitucional y legal

El presente proyecto se enmarca formalmente en normas de superior e igual jerarquía a la ley, es decir, Constitución Política, Tratados Internacionales suscritos por Colombia, que versen sobre derechos fundamentales, así como leyes nacionales vigentes, en tanto que se trata de un proyecto de ley nacional. Así mismo, armoniza materialmente con las disposiciones vigentes de estos niveles normativos, especialmente las que versen sobre derecho de locomoción o circulación, regulación de tránsito, movilidad, así como aquellas que apuntan a la protección de los derechos fundamentales conexos y los principios del Estado social de derecho.

Las disposiciones del orden constitucional consultadas, son el preámbulo, artículos 1°, 2°, 4°, 24, 333 y 365.

Los tratados o convenios internacionales atendidos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 13 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado mediante Ley 74 de 1968, el cual en su artículo 12.

Las leyes vigentes revisadas son: 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito y 136 de 1994 o Régimen Político Modernización Municipios.

ANÁLISIS JURÍDICO

En el análisis de cualquier disposición es necesario partir de su conformidad con la Constitución Política (CP), por lo tanto cuando se habla de restricciones a la movilidad, circulación o locomoción, debe remitirse a lo que se ha denominado *¿Derecho de Locomoción?* el cual hace parte del universo de derechos fundamentales que por dicha condición son inalienables y están por encima de cualquier otra finalidad política, económica y social, incluso si es perseguido por el Estado a través de cualquiera de sus entidades o agentes.

Dice el artículo 24 de la Constitución 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.

Y ha sostenido la Corte que 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 públicos⁶[6].

Pero más que un Derecho Fundamental, la libre locomoción es un Derecho Universal, de hecho está consagrado en varios convenios y pactos internacionales, entre los cuales está la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 13 señala: *¿toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado?*⁷[7]; así mismo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado mediante Ley 74 de 1968, el cual en su artículo 12 indica que: *¿Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...?*⁸[8].

De hecho, la libertad de locomoción suele ser considerada un derecho de dimensión negativa o defensiva⁹[9], en cuanto que su función consiste en ser un límite al ejercicio del poder del Estado en defensa de la libertad del individuo, es decir, que su efectivo goce implica siempre un freno a las acciones del Estado, puesto que el individuo solo puede ejercer su libertad que le es connatural por su condición humana, en la medida que tenga posibilidades de desplazarse libremente para desarrollarse como persona, por lo tanto, cualquier límite u obstáculo que se le pretenda imponer debe pasar por unos filtros que garanticen la no interferencia con esa libertad, más allá de las finalidades esenciales del Estado, que deben estar por encima de esa libertad, cosa que es desde su mismo planteamiento, bastante exigente en términos que el interés buscado deba ser superior a uno de los derechos más importantes que puedan existir como lo es la libertad.

TRANSPORTE-Concepto

*Es una actividad indispensable para la vida en sociedad y en particular para las relaciones económicas, que conlleva movilizar personas o cosas de un lugar a otro, mediante diferentes medios. Dichos traslados pueden efectuarse dentro del marco de las relaciones privadas, bajo el amparo de la libertad de locomoción (artículo 24 Constitución), o ejerciendo actividades económicas dirigidas a obtener beneficios por la prestación del servicio (artículo 333)*¹⁰[10].

Pero cuando hablamos de ese derecho de locomoción en el contexto de sociedades modernas y especialmente en el ámbito de ciudades, la circulación, locomoción o movilidad humana es

6[6] Corte Constitucional, Sentencia C-885 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa.

7[7] Declaración de Naciones Unidas, 1948.

8[8] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley 74 de 1968, artículo 12.

9[9] C-885 de 2010, Op. cit.

10[10] Corte Constitucional, Sentencia C-033 de 2014. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

impensable sin la utilización de vehículos que faciliten la superación permanente de distancia en tiempos razonables para el desarrollo de diversas actividades que componen la vida cotidiana de los individuos, lo que no es otra cosa que el ejercicio constante de derechos fundamentales y deberes legales, ambos protegidos constitucionalmente¹¹[11].

En este orden de ideas, las restricciones a la circulación que recaigan sobre algún tipo de vehículo, bien por sexo, edad, horario, vía o cualquiera otra condición, afecta la libertad de locomoción en cuanto impide a las personas transitar en espacios que, por su carácter público, deben ser accesibles a todos los miembros de la colectividad en iguales condiciones.

Pero por supuesto que el anterior planteamiento no significa que se niegue la facultad que tienen algunas autoridades para establecer límites a esa libertad, o lo que es lo mismo, restringir el derecho a la libre locomoción o circulación, sino por el contrario, plantear como punto de partida esa facultad de la autoridad, pero dejando claro que ella recae sobre un derecho de tal entidad que impone exigencias de las más altas para ser limitado, por lo tanto no puede ser motivo de regulación o restricción que se derive de un simple parecer, percepción o antojo de alguna autoridad sea del orden nacional, regional o local.

El anterior planteamiento surge del punto de partida que cuando este tipo de restricciones al derecho a la locomoción se presentan, generalmente se sustentan en la necesidad de proteger otro bien aparentemente superior, lo cual no basta. Por eso es necesario buscar en las bases mismas de nuestro orden estatal, y acudir a criterios, razonabilidad y proporcionalidad que son propios de la naturaleza misma del Estado Social de Derecho y el constitucionalismo moderno al cual se pregona adscrito nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de 1991 que aún nos rige, pero esto lo podemos ver en forma más simple y clara de la mano del gran maestro del constitucionalismo colombiano recién fallecido, Doctor Carlos Gaviria Díaz:

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

La teoría jurídica alemana, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, ha mostrado cómo el concepto de razonabilidad puede ser aplicado satisfactoriamente solo si se concreta en otro más específico, el de proporcionalidad. El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro; (¿)12[12].

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Contenido

El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes. (¿).

11[11] Constitución Política, artículo 2°.

12[12] Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

O a través de esta otra sentencia que explica el significado de Estado de derecho y cómo Colombia pretende ser uno de estos:

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Significado

La declaración de que Colombia es un Estado social significa que el Estado debe velar por el bienestar de los asociados; es decir, que en vez de asumir una actitud pasiva en torno a lo que sucede en la sociedad -tal como ocurría en el llamado Estado gendarme- debe entrar en acción para -como se señaló en la Sentencia SU-747 de 1998- ¿contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales¿. De lo que se trata con la definición del Estado colombiano como un Estado social es de establecer que él tiene la obligación de asegurarles a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia, lo que implica que debe intervenir con decisión en la sociedad para cumplir con ese objetivo13[13].

Pero no puede ser posible en el contexto de Estado Social de Derecho, en que si bien existe una distribución de competencias con autonomía de sus regiones y municipios, el ciudadano se vea expuesto a una serie de restricciones que cambian de una frontera a otra en intensidad y criterio de origen, pero que para rematar no pueda entender que dichas restricciones tengan un marco común regulatorio distinto al de un concepto que resulta para ese ciudadano tan complejo como incomprensible como la preservación del orden público o la búsqueda de la seguridad vial en abstracto, sobre todo cuando dichas restricciones, aunque busquen un presunto interés general o común, se presentan de muy diversas maneras, ante lo que puede terminarse en el absurdo que en un municipio se restrinja la circulación con parrillero hombre, en el vecino con cualquier tipo de parrillero, en el siguiente en determinadas horas diurnas, en el otro en determinadas horas nocturnas, y en uno más persona distinta al propietario inscrito del vehículo, ante lo cual terminaría estarse restringiendo absolutamente la circulación de manera total en un vehículo que se adquirió con una expectativa de suplir una necesidad primaria y esencial de movilización, mucho antes de haberse presentado la restricción.

Es bueno también advertir que no puede perderse otro principio general del Estado social de derecho en el que se privilegia la autonomía de sus entidades territoriales y en temas como el que venimos analizando frente al cual se evidencia concurrencia de facultades reglamentarias, y es el principio de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad, en el entendido que frente al primero ha brillado por su ausencia entratándose de restricciones en materia de circulación del orden local, el segundo aspecto presenta problemas como el planteado en el hipotético caso descrito en el párrafo anterior, y el tercer aspecto hace referencia a que, independientemente de la división interna territorial y de esa independencia o autonomía reconocida a los municipios, hay universalidad en el ejercicio del derecho fundamental.

PRINCIPIO DE CONCURRENCIA, COORDINACIÓN Y SUBSIDIARIEDAD. El artículo 288 de la Constitución establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a los lineamientos constitucionales y legales. El primer principio, indica que las autoridades

13[13] Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 1999. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre estas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ¿diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial¿. El principio de subsidiaridad consiste en que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que estos asuman el ejercicio de esas competencias¹⁴[14].

Para garantizar una mínima concordancia de esas normas locales que han estado apareciendo con mayor frecuencia a lo largo y ancho del país en materia de restricción a la libre circulación de cierta clase de vehículos, no se puede olvidar, entonces, que ese carácter universal del derecho de locomoción se presenta en el marco de un fenómeno que es de carácter nacional, como lo es la regulación y control del tráfico vehicular, reglamentado por un código único nacional como lo es el de Tránsito, por lo tanto, amerita que su abordaje al momento de cualquier restricción se haga partiendo de unos parámetros o criterios meridianamente uniformes, atendiendo límites de razonabilidad y proporcionalidad como señal de actuarse siempre dentro de los límites de un mismo Estado constitucional.

III. Conclusiones

¿ La movilidad en motocicleta y motocarro tiene un contexto social de primera importancia, más aún cuando los organismos internacionales como la red de organización de las Naciones Unidas y la misma Banca Multilateral, han reconocido que uno de los primeros aspectos que hay que tener en cuenta en la lucha contra la pobreza es darle movilidad a las personas más pobres, de tal manera que tengan acceso a todo el sistema de servicios públicos y al mismo ejercicio de su ciudadanía.

¿ Aproximadamente la cuarta parte de los usuarios de motos en el país, adquieren su motocicleta para aumentar ingresos, es decir, como una alternativa para generar ingresos adicionales a sus familias.

¿ La inmensa mayoría de los motociclistas en Colombia son personas con ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv), que son los de la base de la pirámide.

¿ La motocicleta es un instrumento de empleo para la población colombiana.

¿ A pesar del contexto social de los usuarios de las motocicletas descrito anteriormente, en donde se resalta el uso de la motocicleta como medio de sustento o como medio de transporte principal para acceder al trabajo, en muchos municipios de Colombia se vienen implementando diversas medidas restrictivas a la circulación de las motocicletas, sin ningún sustento técnico y sin un marco temporal determinado. Se conocen 156 restricciones para los motociclistas en 81 municipios, que corresponden al 60% de la población total colombiana. En algunos casos da la impresión que estas medidas, aunque fueron justificadas por la existencia de situaciones particulares, son para periodos de tiempo indefinidos, sin siquiera verificar que la situación que dio origen a la restricción haya sido o no

14[14] Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001. M. P. Jaime Araújo Rentería.

superada. Todas estas medidas restrictivas tienen un alto impacto social en la población, especialmente en los estratos 1, 2 y 3 que son los que más usan la moto como medio de sustento o como medio de transporte principal para acceder a su trabajo.

¿ Se hace imperativo la necesidad de regular la implementación de medidas restrictivas para la circulación de motocicletas en el país. Es indispensable que estas medidas tengan los debidos soportes técnicos (los cuales deben ser de público conocimiento) y que tengan un marco temporal adecuado de implementación y evaluación.

Otros aspectos relevantes a tener en cuenta con respecto a las motocicletas son:

¿ Más de 12 millones de personas al día se mueven en una moto en Colombia.

¿ Los compradores que adquirieron su motocicleta en 2012 como una fuente de ingresos representan el 21,6% de los nuevos usuarios. Los usuarios que ganan hasta 2 salarios mínimos siguen liderando el segmento con 73,2% en 2012 pero el comprador de motos se trasladó en parte, hacia los que mejores ingresos perciben, dejando de lado a los que ganan menos de un salario mínimo, que fueron solo el 9,6%.

¿ El porcentaje de nuevos usuarios de motocicletas que se ocupan como empleados asalariados se mantiene estable en relación al año anterior, al registrar una disminución de 1 punto porcentual al pasar de 62% en 2011, al 61% en 2012.

¿ La motocicleta, no solo está contribuyendo al desplazamiento y generación de nuevos ingresos a los hogares sino que está siendo determinante de la calidad de vida y las posibilidades de acceso de las familias más pobres a su desarrollo. La importancia social de la motocicleta se refleja en los intereses de miles de motociclistas del país, personas del común que, por sus bajos ingresos, adquieren una motocicleta para su transporte cotidiano. La motocicleta se ha convertido en determinante de la calidad de vida de las familias con menores ingresos.

¿ Los empleos que la motocicleta genera como vehículo de trabajo ascienden a la muy considerable suma de 600.000.

¿ Las motocicletas representan una importante economía en tiempo. En promedio, una motocicleta se desplaza 2 veces más rápido que un automóvil en condiciones urbanas¹⁵[15]. Más aún con el transporte público, donde se deben considerar los tiempos muertos de ida y regreso, tales como:

1. Caminar de la casa al paradero del bus.
2. Esperar el paso del mismo.
3. Paradas del bus en la ruta.
4. Desplazamiento del paradero del bus al trabajo.

Por lo tanto, desplazarse en motocicleta ahorra al usuario más de 1.5 horas de tiempo de desplazamiento al día, el cual puede dedicar a su familia, trabajo, estudio o recreación. El valor agregado para una economía que presenta este fenómeno es significativo. Multiplicando el número de usuarios urbanos de motocicletas (que las ensambladoras calculan en 700.000) -y asumiendo que la mitad de estos vehículos transportan a 2 personas promedio, o sea pasajero más parrillero-

15[15] Cálculo de la revista PubliMotos, corroborado por el estudio de la JAMA del Japón (2001).

podríamos decir que las motos ahorran a Colombia aproximadamente 1.6 millones de horas al día de tiempo de desplazamiento escasamente productivo, o más de 47 millones de horas al mes.

¿ Al revisar todos los programas Cómo Vamos de toda la red de ciudades Cómo Vamos (11 ciudades), se puede ver que **la motocicleta y su rápida expansión no es un problema para la percepción ciudadana**. En la inmensa mayoría de los casos se menciona la motocicleta y se muestra su crecimiento como medio de transporte. **Cuando se mide el nivel de satisfacción por el uso de la motocicleta en general ese nivel es alto**, incluso es alto cuando en algunas ciudades se mide la satisfacción por el mototaxi.

¿ Las encuestas de calidad de vida revisadas en varias de las ciudades **muestran a la motocicleta como el vehículo al cual están accediendo (comprando) los estratos más bajos de la población**. Esto da un contexto muy importante a la lucha contra la pobreza en el país, ya que un primer paso en esa lucha es terminar con la exclusión a través de la movilidad de las personas, y la motocicleta está permitiendo esa movilidad, es el vehículo por excelencia que está acabando con la exclusión social.

¿ El perfil del usuario de motos ha ido evolucionando. **Más estudiantes, más mujeres y personas con mejores ingresos, forman parte importante de los nuevos compradores de motos en el país**. Las mujeres se siguen montando en la moto en 2012 porque pasaron a representar el 25,6% de las nuevas compradoras, lo cual representa un incremento del 58,8%, comparado con el 16% de 2011.

¿ 3 motos ocupan el espacio de desplazamiento de un automóvil, en condiciones de ciudad. Sí de cada 5 automóviles que se desplazan en vías congestionadas, 1 se reemplaza por una motocicleta, la velocidad de desplazamiento promedio aumentaría en un 35%. Todo esto apunta a la muy eficiente utilización que las motocicletas hacen de la malla vial; fenómeno que se hace aún más marcado considerando que la mayoría de los automóviles particulares o Taxis se desplazan con tan solo uno o dos pasajeros ¿ los mismos que ocupan una moto.

¿ La motocicleta promedio utiliza 4 veces menos combustible que un automóvil económico. Dada la incierta situación de autosuficiencia petrolera del país hacia el futuro, promover el transporte en motocicleta contribuiría a disminuir el consumo de combustible y a mejorar la balanza de pagos de manera importante, sin deteriorar la movilidad de los colombianos.

¿ Adicionalmente, las motocicletas modernas con motores de 4 tiempos contaminan mucho menos que un automóvil. La motocicleta promedio produce 1/3 del CO₂ que produce un automóvil pequeño. Este fenómeno es especialmente claro en Colombia, donde la mayoría de las motocicletas tienen cilindradas inferiores a los 125 cc, haciendo que en promedio, los motores de las motos posean 75% menos cilindrada que la de un carro pequeño.

¿ **La motocicleta permite una movilización rápida y efectiva en áreas de escasa infraestructura vial como lo son las zonas veredales o municipios pequeños. Durante los últimos 20 años, este vehículo ha reemplazado al caballo y al burro en la movilización de niños a las escuelas, de campesinos a sus casas y hasta de cargas pequeñas a las ferias de mercado.**

¿ En cuanto a espacio de aparcadero público, 4 motocicletas ocupan el espacio de 1 automóvil.

¿ La motocicleta -por su bajo peso y el hecho de poseer tan solo 2 ruedas- se convierte en un vehículo que **causa poco deterioro a la malla vial del país**.

¿ Los resultados presentados permiten afirmar que, aunque el número absoluto de motociclistas afectados (muertos y heridos) como consecuencia de accidentes de tránsito se ha incrementado, su

análisis relativo frente a la evolución del parque de motocicletas, indica que es cada vez menor la probabilidad de incidencia de este tipo sucesos. Para el caso colombiano, las estadísticas muestran que la tendencia de la tasa de motociclistas heridos y muertos en accidentes de tránsito ha sido a la baja.

¿ Adicionalmente, se puede establecer (tal como lo menciona la literatura internacional y como fue probado en investigaciones hechas en Medellín) que, **en caso de accidente, los motociclistas no son culpables de los accidentes de tránsito.**

Con estas razones adicionales, se reitera que es imperativa la necesidad de regular la implementación de medidas restrictivas para la circulación de motocicletas en el país, aportándoles un marco que defina, no solo los debidos soportes técnicos (los cuales deben ser de público conocimiento), sino también los períodos adecuados de implementación y evaluación.

IV. Contenido de la iniciativa

El proyecto que se presenta a consideración del honorable Congreso de la República, consta de ocho (8) artículos, incluido el de vigencia.

El artículo 1° desarrolla el objeto de la iniciativa, resaltando que busca unificar las condiciones y criterios en los que pueden apoyarse las autoridades locales para ordenar el tránsito de las motocicletas por su respectiva jurisdicción para garantizar una movilidad sostenible, la seguridad ciudadana y la prevalencia del interés general.

Las medidas restrictivas para las motos que se han implementado en los diferentes municipios de Colombia se han hecho con objetivos generales. Ninguna de ellas ha hecho alusión a características socioeconómicas específicas de su municipio. Los alcaldes o los secretarios de tránsito respectivos no han hecho análisis socioeconómicos sobre el impacto de la medida restrictiva que han impuesto. Todas ellas hacen referencia a temas de movilidad en sentido general. Por ejemplo, las medidas restrictivas de motos justificadas en temas de seguridad, presentan cifras globales asociadas a temas de seguridad en el municipio respectivo. En términos generales, cualquier municipio de Colombia podría tomar la misma resolución y cambiar las cifras de seguridad y aplicar la resolución tal cual. La gran mayoría de las más de 140 medidas restrictivas para la circulación de motocicletas en el país, aprobadas en los diferentes municipios por sus respectivos alcaldes, no tienen cifras, son generales y no específicas para el municipio, no hacen alusión a alguna especificidad del municipio, no se basan en análisis profundos sobre la situación del municipio, y no tienen ni siquiera argumentación que las sustente o estudios que las justifiquen.

El artículo 2° define la facultad razonable para establecer limitaciones a los alcances de los derechos ciudadanos.

Por su parte, el artículo 3° clarifica a la autoridad local los criterios que le permiten hacer uso del ejercicio de sus competencias para imponer las condiciones de tránsito de las motocicletas en su jurisdicción. Asimismo, establece la excepción debida con ocasión de la facultad que tienen los alcaldes de restringir temporalmente los días domingos y festivos, el tránsito de todo tipo de vehículos por las vías nacionales o departamentales que pasen por su jurisdicción, a efectos de promover la práctica de actividades deportivas, consagrada en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 769 de 2002.

En este sentido, en esencia, se busca que los alcaldes o las respectivas autoridades de tránsito o movilidad actúen con base en estudios y análisis, que sustenten con argumentos sus medidas y que

estas tengan un plazo temporal definido. No se pretende que los alcaldes queden en una camisa de fuerza, se trata es que actúen de manera racional y sustenten sus medidas. Se está proponiendo algo que le de orden y sentido a las medidas restrictivas que sobre movilidad dispongan los alcaldes.

Asimismo, es necesario considerar que el tránsito vehicular, en lo que tiene que ver con el derecho fundamental a la libre circulación o locomoción en la concepción moderna de territorio, trasciende los límites o fronteras locales. Es complicado para el ciudadano estar sujeto a diferentes formas para moverse de un territorio a otro y conocer además de las diferentes restricciones que lo cobijan, una serie de criterios infinitos, por lo mismo es función del legislador establecer criterios mínimos que permitan conocer previamente a los ciudadanos al menos aquellos parámetros generales sobre los cuales se puede aplicar restricciones en cada localidad, incluso prepararse para acatarlos.

Vale la pena transcribir apartes de la Sentencia C-568 de 2003, de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, en la que nos recuerda la distribución de competencias en estos temas, resaltando la función unificadora que tiene el Congreso a través de la ley:

No sobra recordar, de otra parte, que de acuerdo con el artículo 150-25 constitucional corresponde al Congreso de la República unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República y que en ejercicio de esa competencia el Legislador está llamado a expedir disposiciones aplicables en todo el territorio nacional que deberán ser respetadas por las autoridades territoriales en el ejercicio de sus competencias, en aplicación del mismo principio de jerarquía normativa a que se ha hecho referencia.

Así las cosas, ha de concluirse que no asiste razón al demandante en relación con el cargo por el supuesto desconocimiento de las competencias normativas de las autoridades territoriales, con la prohibición contenida en el primer inciso del parágrafo 3° del artículo 6° de la Ley 769 de 2002, por lo que este no está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que cuando se contemplan los criterios y parámetros de restricción para el establecimiento de la medida en el artículo 3° del proyecto, son variados y diversa naturaleza, así no se ofrece un criterio o parámetro único, esto garantiza que se acojan según las circunstancias y especificidades de cada localidad.

Con el artículo 4° queda establecido un marco orientador para la expedición de los respectivos actos administrativos. Lo que se pretende es que antes de llevar a la limitación del derecho fundamental de circulación o libre locomoción, que es prevalente, las autoridades locales acudan a otras opciones y no se limiten a dictar normas restrictivas de estos derechos superiores, todo ello en un ejercicio acorde con los principios de un Estado Social de Derecho en el que los derechos individuales son de máximo respeto y protección por las autoridades de todo orden. Esto es más armónico con el artículo 2° de la Constitución Política cuando establece como fines esenciales del Estado la promoción de la prosperidad general y que las autoridades están principalmente para hacer cumplir los derechos y deberes constitucionales y legales, siendo uno de ellos el consagrado en el artículo 24 de la misma carta.

Lo anterior va de la mano con el artículo 5°, que establece los estudios y medidas previas que otorguen al mandatario la argumentación y sustentación suficientes para las medidas a adoptar. Lo ideal es que la autoridad antes de llegar a una medida que limita la libertad individual en su plano de circulación, deba analizar a fondo la pertinencia y conveniencia de la misma, para ello debe tener

suficiente ilustración y conocimiento de la situación y circunstancias que la rodean para no incurrir en excesos.

Tratándose de la libertad de locomoción, la Corte Constitucional en el Fallo SU-257 de mayo 28 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que acorde con el artículo 24 superior, dicha libertad ¿consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia¿. Con todo, en el citado fallo se explicó que dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, ¿buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema¿. Lo anterior, sin que tales restricciones conlleven la ¿supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental¿, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial, no siendo posible que el ejercicio de tal libertad sea impracticable, a través de medidas que impidan su ejercicio en su ¿sustrato mínimo e inviolable¿.

Esta es la esencia del proyecto, establecer unas reglas generales mínimas que garanticen que el sacrificio de los derechos fundamentales no será superior a la situación que se pretenda conjurar localmente a través de una medida restrictiva a la libertad individual en su aspecto de circulación.

Con el artículo 6°, el legislador entregará al mandatario local elementos de seguridad jurídica y claridad en la actuación, señalando el lapso prudencial para la vigencia y la prorrogación de las medidas adoptadas. Lo pretendido es establecer una herramienta que si bien puede ser útil no se puede perpetuar, toda vez que el sacrificio de los derechos fundamentales se justifica en la medida en que las decisiones adoptadas cumplan con su propósito final y en la efectividad de las mismas, de lo contrario la autoridad local deberá reevaluar su aplicación. Esto por cuanto en los términos del artículo 3°, numeral 2, de la Ley 105 de 1993, señala que el estado ejercerá el control y vigilancia necesarios para la adecuada prestación del transporte público, lo cual implica que dichas medidas deben ser de permanente evaluación. Ahora bien, El parágrafo del artículo del proyecto a propósito pretende que las justificaciones sean vagas y poco precisas en cuanto que si la medida es exitosa los mandatarios deben tomar otras medidas que prevengan la realización de las conductas que se pretende controlar, por cuanto es más fácil controlar una conducta que apenas inicia que la que ya es repetitiva y aprendida por la colectividad. Es claro que las medidas restrictivas deben ser temporales, por ello el mandatario tendrá que ser muy creativo y asertivo al implementarlas y aplicarlas. Han sido reiterativas las altas cortes al definir el carácter temporal de las medidas restrictivas.

Finalmente, es de considerar que lo que efectivamente procede en materia de prevención a la práctica ilegal de la actividad de transporte es una que ofrezca a los ciudadanos una real alternativa para suplir su necesidad de movilización, porque es verdad que el Estado, en virtud del artículo 365 de la Constitución Política y el estatuto de transporte, los principios generales del transporte como servicio público, está en el deber de garantizar a la población el servicio básico, por lo tanto una medida restrictiva lo que hace es suprimir de un plumazo la única alternativa, así sea externa a la legalidad, que muchos ciudadanos tienen. El derecho fundamental prima sobre la seguridad y demás fundamentos que se exponen cuando se toma una medida de estas. Por lo tanto, cualquier restricción debería estar precedida de una solución eficiente por parte del Estado.

Sin otro particular, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República de Colombia la presente iniciativa legal.

De los honorables Congresistas,

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**
