



ONU Días Sin Carro 2002 Taller Regional para Alcaldes, América Latina

Patrocinado por
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
Ministerio del Medio Ambiente de Colombia
Ministerio de Relaciones Exteriores
Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

DIA SIN CARRO EN BOGOTA, ASPECTOS LEGALES

Fernando Augusto Medina Gutiérrez*

La Constitución Política de Colombia consagra la libertad de locomoción como uno de los derechos fundamentales de todos los colombianos. En este aspecto, el artículo 24 de la C.P. hace eco de una ya larga tradición, propia de los sistemas políticos liberales, y que se encuentra igualmente consagrada en las normas internacionales sobre derechos humanos que a continuación se resaltan:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13
2. Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Ley 16 de 1972, artículo 22
3. Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra La Mujer, Ley 51 de 1981, artículo 15

En todo caso, el derecho de locomoción está sometido, como todos los demás derechos, a restricciones en su ejercicio, necesarias y adecuadas para garantizar la convivencia civilizada. Estas restricciones deben ser consagradas mediante Ley.

Por supuesto, a nadie escapa que en el mundo de hoy el ejercicio efectivo de la libertad de locomoción depende en gran medida de la disponibilidad de adecuados medios de transporte. Corresponde entonces al Estado definir un marco normativo que permita la operación eficiente de tales medios, organizados bajo distintos esquemas empresariales los más de ellos, o ubicados en la órbita de la propiedad privada y el servicio particular.

En Colombia, la reglamentación del tránsito terrestre se encuentra contenida en el Decreto Ley 1344 de 1970, expedido por el Presidente de la República con fundamento en las facultades extraordinarias que le diera la Ley 8 de 1969, este acto administrativo señala claramente que el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá, al igual que la Secretario de Tránsito Distrital, tienen el carácter de autoridades de tránsito dentro del perímetro de la ciudad. Entre sus potestades, la Ley les reconoce las de intervenir y expedir las normas y tomar las medidas

necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, de manera tal que se pueda garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes del Distrito Capital.

La medida de restricción por un día del tránsito vehicular en la ciudad tuvo como fundamento legal las previsiones contenidas en los artículos 1 al 6 del Código Nacional de Tránsito Terrestre. Ella fue adoptada mediante Decreto 124 de 2000. La medida tuvo las siguientes características:

Fecha de la restricción: 24 de febrero de 2000

Horario: 6:30 A. M. a 7:30 P.M.

Destinatarios: Vehículos automotores.

Excepciones: -Caravana presidencial, -Vehículos militares y de policía nacional, - Vehículos asignados al cuerpo diplomático, - Vehículos de transporte público, Vehículos de transporte especial de asalariados que movilicen mas de diez (10) pasajeros, - Vehículos de servicios especiales de turismo que movilicen mas de diez (10) personas, - Vehículos de servicios especiales de transporte de estudiantes debidamente autorizados, -Vehículos operativos de empresas de servicios públicos domiciliarios, -Vehículos destinados al control del tráfico y las grúas al servicio de la Secretaría de Tránsito y Transporte, - Vehículos con blindaje de nivel 3 o superior, -Vehículos destinados a la prestación del servicio de escoltas, - Vehículos acondicionados para ser conducidos por discapacitados, - Vehículos de emergencia, -Vehículos de trabajo que tengan pintados en su carrocería logos, nombres o enseñas comerciales de tamaño suficientemente visible con el vehículo en movimiento –Furgones, Vehículos de estaca y plataforma destinado al transporte de carga y/o reparto de mercancías, -Carrozas fúnebres, -Motocicletas, -Motocarros, Motociclos y Mototriciclos.

Sanción: Multa de 5 salarios mínimos diarios. (US\$ 22.8).

Una vez experimentada de forma favorable la medida, el Gobierno Distrital buscó darle mayor solidez democrática, para lo cual hizo uso de uno de los mecanismos de participación ciudadana, la denominada **CONSULTA POPULAR**.

La Consulta Popular surge a la vida jurídica con la Constitución Política de 1991. Ella fue adoptada en el seno de una Asamblea Nacional Constituyente en la que tuvieron amplia representación, además de los partidos tradicionales, los movimientos políticos surgidos de los acuerdos suscritos con las guerrillas del M-19 y los nuevos movimientos ciudadanos independientes.

En la medida que uno de los objetivos más claros que tuvo la Asamblea Constituyente fue el de ampliar la democracia en Colombia como uno de los mecanismos para afianzar la paz política, la Carta adoptada recoge una serie de principios que recogen tal objetivo. En este sentido, el **artículo 1o** proclama que Colombia es un **Estado Social de Derecho**, es decir, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y

pluralidad, y en el que el individuo se erige como el centro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en la medida en que busquen su bienestar, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en tanto que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales.

La participación de la ciudadanía en las decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común apelando a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera fundamental: consolidar la democracia.

Así las cosas, una de las finalidades esenciales del Estado Colombiano es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, **artículo 2º.** teniendo en cuenta que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, quien la puede ejercer de manera directa **artículo 3º.**

Al desarrollar estos principios, el **artículo 105** de la Carta Política faculta a los Alcaldes para realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia de la respectiva entidad territorial.

Este enunciado constitucional ha sido desarrollado mediante la **Ley 134 de 1994**, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Dentro de tales mecanismos cabe destacar:

El Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local (Art. 3º.)

El Plebiscito. Es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo (Art. 7º.).

La Consulta Popular. Es una institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia, en nuestro caso distrital, es sometida por el Alcalde a consideración del pueblo para que éste se pronuncie, siendo su decisión obligatoria (Art. 8º.)

Procedimiento:

El procedimiento de convocatoria y celebración de una Consulta Popular se encuentra reglamentado en la Ley. En el caso de la Consulta Popular sobre el Día Sin Carro, ella tuvo los siguientes pasos:

1. La Alcaldía Mayor de Bogotá, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105¹ de la Constitución Política, 51² y 53³ de la Ley 134 de 1994, puso en

¹ ART. 105.—Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes según el caso, podrán

consideración del Concejo Distrital, el día **23 de agosto de 2000**, la conveniencia de realizar una consulta popular sobre “Día sin carro a partir del 2001” y Restricción Vehicular a partir del año 2015”.

2. **El 5 de septiembre de 2000**, el Concejo se pronunció favorablemente sobre el texto y la justificación que la Administración Distrital puso a su consideración.
3. **El 11 de Septiembre**, se envió al H. Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, para la respectiva revisión de constitucionalidad.
4. La Sección Primera de esa H. Corporación, mediante providencia de **29 de septiembre** declaró ajustado a la Constitución Política el texto de la consulta bajo estudio.
5. Con fundamento en lo anterior, el Señor Alcalde expide el Decreto No. 834 de **2 de octubre** por el cual convoca a consulta popular.
6. **El 29 de octubre** se realizó la Consulta Popular.
7. La Registraduría Distrital del Estado Civil mediante comunicación número 00007224 de fecha noviembre 21 de 2000, remitió a la Alcaldía Mayor el Boletín No. 9 de 17 del mismo mes y año, contabilizando el 100% de las mesas se encontró que en los dos temas objeto de consulta se obtuvo el voto afirmativo de más de la mitad mas uno de los votos válidos y al haber participado no menos de la tercera parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de Bogotá, resultan obligatorias las decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la ley 134 de 1995.
8. **El 26 de diciembre** la Administración Distrital expide el Decreto 1098, por el cual se adoptan las medidas tendientes a hacer efectiva la Consulta Popular realizada en el Distrito Capital el 29 de octubre de 2000.

realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio

² ART. 51.-Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el estatuto general de la organización territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

³ ART. 53.-Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si éste fuera desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

9. Texto de la Consulta sobre el “Día Sin Carro”

¿ Está usted de acuerdo, SI o NO, con establecer la celebración de un día sin carro a partir del año 2001, prohibiendo la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., el primer jueves del mes de febrero de todos los años, en el horario comprendido entre las 6:30 a.m. y las 7:30 p.m.

Se exceptúan de la anterior prohibición los siguientes vehículos: vehículo de transporte público, vehículos acondicionados para ser conducidos por discapacitados, vehículos de emergencia, vehículos de servicios especiales de transporte de estudiantes debidamente autorizados, vehículos de transporte que movilicen más de diez (10) pasajeros, vehículos operativos de las empresas de servicios públicos domiciliarios, vehículos destinados al control del tráfico y las grúas de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, caravana presidencial, vehículos militares y de policía nacional, vehículos asignados al cuerpo diplomático, vehículos con blindaje nivel tres (3) o superior, vehículos destinados a la prestación del servicios de escoltas, carrozas fúnebres, motocicletas, motocarros y bicitaxis?

10. texto de la consulta “restricción vehicular a partir del año 2015

¿ Está usted de acuerdo, SI o NO, con el objeto de construir una ciudad ambientalmente sostenible, con un aire más puro, con menos congestiones de tráfico y más calidad de vida, en prohibir a partir del 1 de enero del año 2015 la circulación de todos los vehículos automotores en la ciudad de Bogotá D.C., en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 a.m. y las 9:00 a.m., y entre las 4:30 p.m. y las 7:30 p.m.

Se exceptúan de la anterior prohibición los siguientes vehículos: vehículo de transporte público, vehículos acondicionados para ser conducidos por discapacitados, vehículos de emergencia, vehículos de servicios especiales de transporte de estudiantes debidamente autorizados, vehículos de transporte que movilicen más de diez (10) pasajeros, vehículos operativos de las empresas de servicios públicos domiciliarios, vehículos destinados al control del tráfico y las grúas de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, caravana presidencial, vehículos militares y de policía nacional, vehículos asignados al cuerpo diplomático, vehículos con blindaje nivel tres (3) o superior, vehículos destinados a la prestación del servicios de escoltas, carrozas fúnebres, motocicletas, motocarros y bicitaxis?

11. Derogatoria parcial del Decreto 1098 de 2000. Votación para la pregunta sobre “restricción vehicular a partir del año 2015”

En relación con la segunda pregunta contenida en la Consulta Popular y relativa al Pico y Placa a partir del año 2015, surgieron algunas inquietudes relacionadas con la validez de la contabilización de los tarjetones no diligenciados y el efecto de los mismos. Lo anterior como quiera que ni la Constitución, ni la ley define lo que se entiende por voto válido para efectos de tenerlo en cuenta en las elecciones y para aplicar, cuando haya lugar a ello, el sistema de cuociente electoral.

La Ley 134 de 1994, establece en su artículo 55 los requisitos necesarios para que el resultado de una consulta popular sea obligatorio, así: *“La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral”*.

Por su parte el artículo 137 del Código Electoral, modificado por el artículo 17 de la Ley 163 de 1994, dispuso: *“Voto en blanco es aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco”*.

En el evento bajo examen, revisando el contenido del Boletín No. 9 expedido por la Registraduría Distrital, se encontró que el potencial electoral en la ciudad de Bogotá es de 3'573.581 de electores, la tercera parte del mismo corresponde a 1'191.193 ciudadanos, por lo que al haberse registrado una votación válida reportada por esa entidad electoral de 1'016.674, para la pregunta *“restricción vehicular a partir del año 2015”*, la misma no se ajusta al requerimiento contenido en la parte final de la norma anteriormente transcrita.

Adicionalmente, con fecha 14 de febrero de 2001, el Consejo Nacional Electoral emitió un concepto solicitado por la Federación Nacional de Comerciantes- Bogotá, en el que concluye que la consulta efectuada sobre la restricción vehicular a partir del año 2015, no cumplió con los requisitos previstos en la ley, teniendo en cuenta que se contabilizaron como votos válidos, los tarjetones no diligenciados por los ciudadanos.

Por su parte el Consejo de Estado Sección Quinta, en sentencia del 24 de noviembre de 1999, Exp. 1891 con ponencia del Consejero Darío Quiñones Pinilla, en relación con el efecto jurídico de los tarjetones no diligenciados, indicó:

... cuando el elector no marca en la tarjeta electoral casilla alguna de candidato o el del voto en blanco, es decir no incorpora ninguna marcación en la tarjeta electoral, en realidad, no expresó su voluntad política, no depositó votó alguno. Este es un criterio del legislador que surge de lo anterior y guarda armonía con lo dispuesto en la ley 163 de 1.994, en el sentido de que, en los términos del artículo 17, “La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco”, pues, por el contrario, el voto en blanco, si es

válido y, por consiguiente, debe tenerse en cuenta para efectos de cuociente electoral. (Resaltado fuera de texto)

Esta jurisprudencia reitera lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 1994 del 23 de marzo de 1994:.

Restarle validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disenso, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia. Desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se erige el Estado colombiano. (Resaltado fuera de texto)

Así las cosas, resultaba claro que la consulta efectuada sobre la restricción vehicular a partir del año 2015, no cumplió con los requisitos previstos en la Ley para ser de obligatorio cumplimiento, haciéndose necesaria la derogatoria del artículo segundo del Decreto No. 1098 de 26 de diciembre de 2000, que se ocupaba de hacer efectiva esa restricción vehicular a partir del 2015, por lo que la Administración Distrital expidió el Decreto No. 467 de 1º de junio de 2001, mediante el cual derogó la parte pertinente del anotado Decreto.

A MANERA DE CONCLUSIÓN.

La restricción por un día al tránsito de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá, D.C., fue adoptada por el Alcalde Mayor de la ciudad, en su calidad de autoridad de tránsito reconocida por el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Esta restricción está fundamentada en la Ley, único mecanismo válido de restricción de un derecho fundamental de estirpe liberal consagrado en el ordenamiento constitucional colombiano. La Consulta Popular, u otro mecanismo de participación ciudadana, constituyen medios idóneos para legitimar, desde el punto de vista democrático, medidas restrictivas del derecho fundamental de locomoción.

** Fernando Medina es Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, Especializado en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia, y Magíster en Ciencia Administrativa y Problemas del Desarrollo Económico y Social de la Universidad de York, Inglaterra.*

Actualmente se desempeña como Subsecretario de Asuntos Legales de la Secretaría General, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.