

Sugerencia de citación:

Cruz Rodríguez, A. P.,
Olarte Aparicio, A. (2025). "Pico y placa solidario", una medida de innovación de los cobros por congestión. *tiempo&economia*, 12(1), 1-19.
<https://doi.org/10.21789/24222704.2159>

DOI:

[https://doi.org/10.21789/
24222704.2159](https://doi.org/10.21789/24222704.2159)

"Pico y placa solidario", una medida de innovación de los cobros por congestión

Pico y Placa Solidario, an Innovative Measure for Congestion Charges

Ana Paola Cruz Rodríguez

Economista y magíster en Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia, Colombia
apcruzr@unal.edu.co

Alvin Olarte Aparicio

Economista y magíster en Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia, Colombia
aaolartea@unal.edu.co

RESUMEN

Este documento hace un recuento histórico de la implementación del pico y placa y examina la relación entre la medida del Permiso Especial de Acceso a Área de Restricción Vehicular (PEAARV), también conocido como "pico y placa solidario", y los ingresos generados por su implementación para la financiación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) como objetivo principal de la política. El análisis destaca cómo los recursos recaudados ya han superado las estimaciones previstas y funcionan como transferencias de una minoría "privilegiada" a la gran mayoría de la población que utiliza los modos de transporte público y masivo.

Palabras clave: Cobros por congestión; Pico y Placa; Política Pública; Movilidad; historia económica

Códigos JEL: G20, G28, L38, L98, L91

ABSTRACT

This article provides a historical account of the implementation of the Pico y Placa measure and examines the relationship between the Special Permit for Access to Vehicle Restriction Areas (PEAARV)—also known as Pico y Placa Solidario—and the income generated by its implementation for financing the Integrated Public Transport System (SITP) as the main objective of the policy. The analysis highlights that the resources collected have exceeded their estimated forecasts. In addition, they function as economic transfers from a “privileged” minority to the majority of the population that uses public and mass transport in Bogotá.

Keywords: Congestion charges; Pico y Placa; Public policy; Mobility; Economic history.

JEL Codes: G20, G28, L38, L98, L91

Introducción

Esta investigación tiene como objetivo analizar los efectos, en términos de recaudo, de la medida de Permiso Especial de Acceso a Área de Restricción Vehicular (PEAARV) o “pico y placa solidario” propuesta por la Alcaldía de Bogotá y adoptada en el año 2020 y la relación que tiene esta medida con la movilidad de la ciudad. Para ello, se utiliza información de fuentes oficiales como la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM). Dado que el pico y placa solidario se da como forma de exonerar una primera medida de restricción vehicular, el pico y placa, el presente artículo hace un recorrido de esta medida a lo largo del tiempo y resalta la efectividad del recaudo.

El artículo se divide en cinco partes: en primer lugar, la introducción; en la segunda parte se aborda la medida de pico y placa, incluyendo las normas que la regulan y su contexto; la tercera parte presenta los aspectos teóricos, los antecedentes y las normas legales del PEAARV; en la cuarta parte se exponen algunos resultados de la medida en términos de recaudo; finalmente, en la quinta parte se presentan las conclusiones.

Medida de pico y placa

La medida de pico y placa se implementó en Bogotá por varias razones clave, todas orientadas a mejorar la movilidad y la calidad de vida en la ciudad. Los principales motivos fueron la reducción de la congestión vehicular, la mejora en la calidad del aire, la optimización del uso del transporte público y la mejora en la seguridad vial (SDM, 2020; Decreto 626 de 1998).

La reducción de la congestión vehicular era clave, dado que Bogotá enfrentaba serios problemas en este aspecto, especialmente en horas pico, por lo que esta medida buscaba reducir el número de vehículos en circulación durante estos periodos críticos. Asimismo, dado que los vehículos son una fuente significativa de contaminación del aire, con la medida del pico y placa se buscaba limitar la cantidad de vehículos en circulación y de esa manera reducir las emisiones de gases contaminantes para mejorar la calidad del aire, así como incentivar el uso de vehículos eléctricos e híbridos, que están exentos de la restricción y no son contaminantes.

La optimización del uso del transporte público sería el resultado de reducir el número de vehículos particulares en las vías, lo que obliga a los usuarios al uso de modos sostenibles (sistemas públicos de transporte, bicicleta y caminar). Además, permitiría la eficiencia y mejora en los tiempos de viaje en el transporte público, puesto que se disminuiría la congestión en las vías. Por su parte, la mejora en la seguridad vial sería consecuencia del menor número de vehículos en circulación durante las horas pico, lo que también significaría una menor probabilidad de accidentes de tránsito.

Normas que regulan la medida y su evolución

El primer antecedente normativo relacionado con la adopción de una restricción a la circulación de vehículos de servicio particular es el Acuerdo Distrital 3 de 1995 "Por el cual se dictan unas normas sobre la circulación de vehículos automotores en Santa Fe de Bogotá, D.C. y se establecen otras disposiciones". Posteriormente, la medida de pico y placa fue implementada por primera vez en Bogotá el 18 de agosto de 1998, bajo el Decreto 626 de 1998, debido a la creciente congestión vehicular en la ciudad, especialmente en horas pico. Este

decreto establecía que los vehículos particulares no podían circular durante dos días a la semana en horarios específicos: de 7:00 a 9:00 a. m. y de 5:30 a 7:30 p. m. de lunes a viernes. La restricción se aplicaba según el último dígito de la placa del vehículo, afectando dos dígitos por día. Este decreto también incluyó 14 excepciones a la norma, permitiendo la circulación de vehículos como la caravana presidencial, vehículos militares y de la Policía Nacional, transporte público, vehículos de emergencia, entre otros. Este enfoque inicial buscaba reducir el volumen de tráfico durante las horas de mayor congestión en las principales vías de la ciudad. En 2012, el Decreto 271 redujo nuevamente la cantidad de horas restringidas a 8 diarias, dividiendo la restricción en dos periodos: de 6:00 a 8:30 a. m. y de 3:00 a 7:30 p. m. Además, excluyó ciertas zonas de la ciudad de esta restricción, permitiendo una mayor flexibilidad en áreas específicas.

En 2013 se introdujo el concepto de “pico y placa regional” con el Decreto 575, el cual regulaba la entrada a Bogotá durante el último día festivo de los puentes largos. Esta medida establecía restricciones según el último dígito de la placa: de 12:00 m. a 4:00 p. m. para placas impares y de 4:00 p. m. a 8:00 p. m. para placas pares. Este cambio respondió a la necesidad de gestionar el flujo vehicular en las entradas a la ciudad durante días de alto tráfico. En 2019 el Decreto 575 amplió las excepciones de la restricción, incorporando vehículos eléctricos y de cero emisiones, entre otros. Este cambio reconoció la importancia de promover tecnologías limpias y de responder a nuevas necesidades de movilidad.

En 2023, el Decreto 003 amplió de manera significativa el horario de restricción a 15 horas continuas, desde las 6:00 a. m. hasta las 9:00 p. m. De lunes a viernes la medida se aplicaba de manera alternada según el último dígito de la placa: los vehículos cuyo último dígito estaba entre 1 y 5 tenían restricción en días pares, mientras que los vehículos con dígitos entre 6, 9 y 0 la tenían en días impares. Este cambio reflejaba la constante evolución de la medida para adaptarse a la creciente demanda de movilidad en Bogotá.

Tabla 1. Recaudo anual estimado por escenario - Pago voluntario por acceso a zona con restricción vehicular

| Norma | Horario | Metodología de selección |
|-------------------------------|--|--|
| Acuerdo Distrital 3 de 1995 | Días hábiles de las 6:00 a las 20:00 horas. | Según terminación de placas, la restricción aplica: 1 y 2 los lunes 3 y 4 los martes 5 y 6 los miércoles 7 y 8 los jueves 9 y 0 los viernes Excluía a vehículos provenientes de otras ciudades en condición de tránsito por la ciudad. |
| Decreto Distrital 626 de 1998 | Días hábiles de 7:00 a 9:00 horas y de 17:30 a 19:30 | Placas terminadas en: 1 y 2, lunes y miércoles 3 y 4, lunes y jueves 5 y 6, martes y jueves 7 y 8, martes y viernes 9 y 0, miércoles y viernes |
| Decreto Distrital 7 de 2002 | Días hábiles de 6:30 a 9:00 horas y de 17:00 a 19:00. La restricción de la mañana inicia a las 7:00 horas para vehículos matriculados en Bogotá | Placas terminadas en: 1 y 2, lunes y miércoles 3 y 4, lunes y jueves 5 y 6, martes y jueves 7 y 8, martes y viernes 9 y 0, miércoles y viernes |
| Decreto Distrital 212 de 2003 | Días hábiles de 6:30 a 9:00 horas y de 17:00 a 19:00. La restricción de la mañana inicia a las 7:00 horas para vehículos matriculados en Bogotá | Ciclo inicial: 7, 8, 9 y 0, los lunes 1, 2, 3 y 4, los martes 5, 6, 7 y 8, los miércoles 9, 0, 1 y 2, los jueves 3, 4, 5 y 6, los viernes Cada año se rota la restricción al siguiente día hábil para cada serie de 4 dígitos. |
| Decreto Distrital 180 de 2004 | Días hábiles de 5:30 a 9:00 horas y de 16:00 a 19:00. La restricción de la mañana inicia a las 6:00 horas para vehículos matriculados en Bogotá | Conserva el ciclo iniciado por el Decreto 212 de 2003. |
| Decreto Distrital 198 de 2004 | Días hábiles entre las 6:00 y las 9:00 horas y entre las 16:00 y las 19:00 horas | Conserva el ciclo iniciado por el Decreto 212 de 2003. |
| Decreto Distrital 33 de 2009 | Días hábiles de 6:00 a 20:00 | Conserva el ciclo iniciado por el Decreto 212 de 2003. |
| Decreto Distrital 25 de 2012 | Días hábiles de 6:00 a 20:00 | 5, 6, 7 y 8, los lunes 9, 0, 1 y 2, los martes 3, 4, 5 y 6, los miércoles 7, 8, 9, 0, los jueves 1, 2, 3 y 4, los viernes |
| Decreto Distrital 271 de 2012 | Días hábiles de 6:00 a 8:30 horas y de 15:00 a 19:30 | Último dígito de placa según sea día par o impar |
| Decreto Distrital 575 de 2013 | Días hábiles de 6:00 a 8:30 horas y de 15:00 a 19:30. Creación de zonas de excepción. Para la zona centro la restricción va entre las 6:00 y las 19:30 horas. | Último dígito de placa según sea día par o impar |
| Decreto Distrital 159 de 2014 | Días hábiles de 6:00 a 8:30 horas y de 15:00 a 19:30. | Último dígito de placa según sea día par o impar |

| | | |
|--|---|--|
| | Para la zona centro la restricción se modifica y se unifica con la restricción del resto de la ciudad (6:00 a 8:30 horas y de 15:00 a 19:30) | |
| Decreto Distrital 51 de 2016 | Días hábiles de 6:00 a 8:30 horas y de 15:00 a 19:30 en todo el perímetro urbano de la ciudad | Último dígito de placa según sea día par o impar hábil |
| Decreto Distrital 057 de 2019 (Emergencia ambiental) | Carros y motos el sábado 16 de febrero de 6:30 a. m. a 6:00 p. m. (Pares), domingo 17 de febrero de 6:30 a. m. a 3:00 p. m. (impares). A partir del lunes 18 de febrero, 6:00 a. m. a 7:30 p. m. | Último dígito de placa según sea día par o impar hábil |
| Decreto Distrital 121 de 2020 | Suspensión de la medida de restricción vehicular “Pico y Placa” | Se permite la circulación de vehículos de servicios particular cuya actividad esté exceptuada en el marco del aislamiento obligatorio por el Covid-19 |
| Decreto Distrital 208 de 2020 | Reanudación del pico y placa: Días hábiles de 6:00 a 8:30 horas y de 15:00 a 19:30 en todo el perímetro urbano de la ciudad | Se incorporan 4 nuevas excepciones en el marco de la calamidad pública: <ol style="list-style-type: none"> 1. Alta ocupación. 2. Vehículos híbridos. 3. Pico y Placa Solidario 4. Vehículos del personal de la salud |
| Decreto Distrital 073 de 2021 | Días hábiles de 6:00 a 8:30 horas y de 15:00 a 19:30 en todo el perímetro urbano de la ciudad | Se incorporan 3 nuevas excepciones al Decreto Distrital 575 de 2013: <ol style="list-style-type: none"> 1. Alta ocupación. 2. Vehículos híbridos. 3. Pico y Placa Solidario Se prorroga en el marco de la emergencia sanitaria la excepción al personal de la salud |
| Decreto Distrital 002 de 2022 | Días hábiles de 6:00 a 19:00 en todo el perímetro urbano de la ciudad. Para los últimos días de los puentes festivos restricción en los accesos de la ciudad de: 12:00 a 16:00 vehículos de placa impar y de 16:00 a 20:00 vehículos de placa par. | Último dígito de placa según sea día par o impar hábil |
| Decreto Distrital 183 de 2022 | Días hábiles de 6:00 a 19:00 en todo el perímetro urbano de la ciudad. Para los últimos días de los puentes festivos restricción en los accesos de la ciudad de: 12:00 a 16:00 vehículos de placa impar y de 16:00 a 20:00 vehículos de placa par. | Último dígito de placa según sea día par o impar hábil Se retira la excepción al personal de la salud del Decreto Distrital 575 de 2013. |
| Decreto Distrital 003 de 2023 | Días hábiles de 6:00 a 21:00 en todo el perímetro urbano de la ciudad. Para los últimos días de los puentes festivos restricción en los accesos de la ciudad de: 12:00 a 16:00 vehículos de placa impar y de 16:00 a 20:00 vehículos de placa par. | Placas terminadas en 1, 2, 3, 4 y 5 tendrían restricción los días pares. Placas terminadas en 6, 7, 8, 9 y 0 estarían restringidos los días impares. |

Nota. Actualización propia con base en Secretaría Distrital de Movilidad (2022b).

La efectividad de la medida según algunos estudios no ha sido satisfactoria. Según Ávila (2022), la medida, aunque ha contribuido a mejorar la movilidad en horas pico, ha generado un aumento del parque automotor. Por su parte, Camargo (2017) considera que la medida no solo no cumple con su objetivo de reducir la congestión, sino que ha generado un aumento del parque automotor, el cual creció a un ritmo anual del 10 %, así como la congestión y la contaminación; también afirma que la medida de pico y placa crea incentivos para que los individuos adquieran un segundo vehículo para evadir la restricción, lo que agrava el problema.

Permiso Especial de Acceso a Área de Restricción Vehicular (PEAARV) o “pico y placa solidario”

Algunos aspectos teóricos

La tarificación por congestión se basa en cobrar a los usuarios de bienes públicos por las externalidades negativas que resultan del exceso de demanda. Desde un punto de vista económico, es racional que si el precio es cero, la demanda supere la oferta, lo que provoca una escasez del bien; para solucionar este problema, es necesario establecer un precio de equilibrio en lugar de aumentar la oferta. En este sentido, es una medida que obliga a los usuarios a pagar más por el uso de un bien público, generando así un beneficio neto para la sociedad. En el caso específico de las tarifas o pagos por congestión, se trata de aumentar los precios por el uso de las vías en ciertos momentos o en zonas donde se produce la congestión. De esta manera, se distribuye la demanda del uso del bien, ya sea utilizándolo en diferentes momentos y espacios o modificando la forma en que se consume, como optar por el transporte público en lugar del transporte privado.

Aunque la medida tiene como objetivo principal disminuir la congestión vehicular, en los lugares donde se ha implementado también ha adquirido otros objetivos, así como diversas metodologías y tecnologías para su aplicación. En Bogotá, el objetivo de la medida es novedoso y no ha sido utilizado en ninguna otra parte del mundo. En el siguiente apartado se presentarán tanto los diferentes

objetivos en la aplicación de la medida como las metodologías utilizadas y sus diferencias, junto con las razones para su implementación en Bogotá.

Contexto y antecedentes de la medida

La medida de pico y placa solidario es novedosa, ya que el cobro se realiza por el uso del automóvil, permitiendo su utilización durante la restricción por placa. Esto contrasta con la teoría de los cobros por congestión, donde el cobro se efectúa por el uso de la vía en espacios u horarios específicos, aunque la justificación está dada por el aumento en la compra de automóviles como efecto de la medida de pico y placa, ya que los hogares están dispuestos a adquirir un segundo vehículo para evadir la medida, especialmente aquellos de estratos más altos (SDM, 2022a).

Según la Secretaría Distrital de Movilidad (2022b), la medida hace parte de la estrategia de cobros por externalidades, según la cual se cobra por el uso de algunos vehículos motorizados y los recursos obtenidos son transferidos al Sistema de Transporte Público de la ciudad. A diferencia de las medidas tomadas en otras ciudades, en Bogotá la medida se da como forma de exonerar una medida de restricción vehicular (el pico y placa). A continuación, se detallan las medidas de cobros por congestión que se han desarrollado en el mundo.

En diversas ciudades del mundo se han implementado esquemas de cobro por congestión con el objetivo de abordar múltiples desafíos urbanos. Estos cobros se realizan por diferentes razones, como la reducción del tráfico, la mejora del transporte público, la reducción de emisiones y el uso de peajes urbanos como instrumento financiero. Sin embargo, no todos los esquemas han sido aceptados, como se observa en los esquemas de cobro rechazados.

Reducción de tráfico: En 2003 Londres implementó el cobro por congestión para reducir el tráfico, inicialmente con un cobro de £5 que aumentó a £8 en 2005, logrando reducir el número de vehículos privados en la zona central y aumentar la velocidad promedio (Guzmán, 2009). De manera similar, en 1998 Singapur implementó el Sistema Electrónico de Tarifación Vial (ERP), reduciendo el tráfico en la zona central de negocios en un 24 % y disminuyendo el volumen de tráfico en aproximadamente 10-15 % (Guzmán, 2009). En 2006 Estocolmo implementó un plan piloto de cobros por congestión, logrando reducir el tráfico en un 20 %

(Eliasson, 2014). Finalmente, en 2008 Milán implementó el Milán Ecopass Scheme (MES), el cual fue reemplazado por "Area C" en 2012, reduciendo el tráfico en un 30,1 % (Selmourne, 2020).

Mejora del transporte público: El cobro por congestión en Londres mejoró los servicios de autobús y redujo el tiempo de espera en las paradas del mismo (Transport for London, 2004), y los ingresos generados se reinvierten en el transporte público, contribuyendo a la sostenibilidad del sistema (García, 2025). De forma análoga, en Estocolmo el esquema de cobro por congestión aumentó el uso del transporte público en un 6-9 % (Secretaría Distrital de Movilidad, 2023a); mientras que, en Milán, "Area C" incrementó el uso del transporte público en un 12,5 % (Selmourne, 2020).

Reducción de emisiones: En Estocolmo, el plan de cobros por congestión disminuyó las emisiones de dióxido de carbono en un 10-14 % y las emisiones de partículas en un 14 % (Selmourne, 2020); mientras que, en Milán, el Milán Ecopass Scheme (MES) logró disminuir las emisiones de PM₁₀, NO_x y CO₂, y "Area C" mejoró la calidad del aire (García, 2025).

Peajes urbanos como instrumento financiero: En ciudades como Bergen, Oslo y Trondheim los peajes urbanos han reducido la congestión vehicular y se han implementado con tecnología avanzada (Guzmán, 2009). Estas ciudades han utilizado peajes como instrumento financiero durante más de 80 años, y las encuestas indican que los usuarios se volvieron menos negativos hacia los peajes tras su implementación (Selmourne, 2020).

Esquemas de cobro rechazados: En 2005 se propuso un esquema de cobro por congestión en Edimburgo, pero fue rechazado en un referéndum debido a la falta de información y confianza pública (Selmourne, 2020). De igual forma, en 1983 Hong Kong anunció la introducción del Sistema Electrónico de Precios de Carreteras (ERPS), que logró reducir el tráfico en un 11 %; sin embargo, el esquema fue archivado debido a la falta de apoyo político y a problemas de privacidad (Selmourne, 2020).

Las justificaciones de la Secretaría Distrital de Movilidad para implementar el Permiso de Acceso a Área con Restricción Vehicular (pico y placa solidario) incluyen la necesidad de financiar el transporte público, descontaminar el aire y

disminuir la congestión. De esta manera, comparte los mismos objetivos que las ciudades de Bergen, Oslo, Trondheim, Milán, Londres y Singapur.

Normativa regulatoria de la medida

Dado que la medida de pico y placa solidario o PEAARV se da como forma de exonerar una primera medida de restricción vehicular (pico y placa), es importante detallar la evolución de esta implementación a lo largo del tiempo para entender cómo se relacionan estas medidas que impactan en la congestión vehicular y en la movilidad de la ciudad en general.

Es importante resaltar que el Permiso Especial de Acceso a Zona con Restricción Vehicular (PEAARV), implementado por la Administración distrital mediante el Decreto 749 de 2019, constituye una medida innovadora en Bogotá para regular la circulación de vehículos privados en áreas con alta congestión vehicular. Este permiso voluntario permite a los propietarios de vehículos particulares circular en días y horarios normalmente restringidos por la medida de pico y placa, previo pago de una tarifa establecida por la Administración distrital. La medida tiene un enfoque integral, orientado a gestionar de manera eficiente los recursos destinados tanto al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) como al mantenimiento de la malla vial de la ciudad.

Durante la pandemia por Covid-19 se restringió completamente la movilidad de la ciudadanía, hasta que el 1 de septiembre, con el Decreto 208 de 2020, se restableció nuevamente la modalidad de pico y placa y se dio continuidad al programa de pico y placa solidario, permitiendo a los ciudadanos pagar por un permiso especial para circular en días de restricción. Esta medida incluyó excepciones para vehículos híbridos, aquellos con tres o más ocupantes y el personal de salud; y el horario se ajustó nuevamente, quedando entre 6:00 y 8:30 a. m. y 3:00 y 7:30 p. m. Además, se implementó un sistema de rotación de días según el último dígito de la placa (par o impar), buscando un balance entre la movilidad y las necesidades de los ciudadanos durante este periodo de confinamiento.

Asimismo, es importante resaltar que el Decreto 749 de 2019, enmarcado en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2019, establece que los recursos obtenidos por este permiso se destinan a fortalecer y mantener tanto el transporte público

como la infraestructura vial. La medida responde al aumento del parque automotor en Bogotá, lo que ha generado diversas externalidades negativas, como el deterioro del 60 % de la malla vial de la ciudad. A través del cobro de este permiso, se busca que los usuarios de vehículos privados asuman parte de los costos asociados al uso de la infraestructura pública.

Este permiso se reglamentó mediante la Resolución 83464 de 2021 y comenzó a operar en septiembre de 2020. Su implementación se sustenta en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, que permite a las autoridades territoriales definir áreas con restricción vehicular y utilizar los recursos obtenidos para la sostenibilidad de los sistemas de transporte.

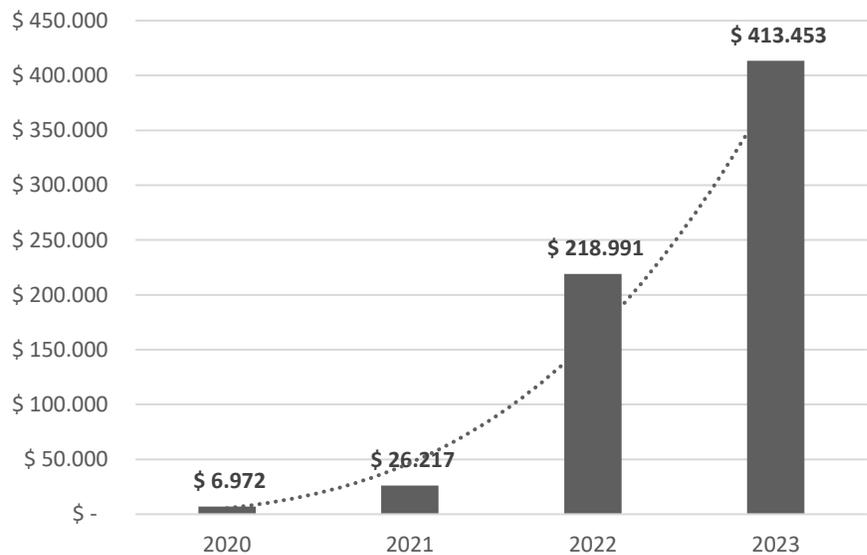
Algunos resultados y posibles implicaciones de la implementación del PEAARV

Efectos de la política de pico y placa solidario en el recaudo

Desde que se implementó la medida de PEAARV en la ciudad de Bogotá, se han recaudado más de \$665 634,8 millones, que han sido destinados para el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET). En la figura 1 se puede apreciar que su comportamiento ha sido creciente y poco predecible por factores externos (como la pandemia) y de implementación durante su fase inicial de reglamentación¹ (SDM, 2022b; SDM, 2023b).

¹ Algunas de las complicaciones son señaladas por la SDM (2022a) así: “El pago voluntario por libre circulación para evitar la restricción del pico y placa fue inicialmente habilitado por el Concejo de Bogotá. Sin embargo, mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los ciudadanos Fernando Alberto Rey Cruz, Mario Fidel Rodríguez Narváez y María Fernanda Gómez Castilla, actuando en nombre propio solicitaron: ‘Que se declare la nulidad del artículo 73 del Acuerdo 645 de 2016, disposición en la que se establece el pago voluntario por libre circulación, medida que permitiría la exoneración de la restricción para los vehículos particulares (pico y placa)’. El conocimiento de dicha acción judicial le correspondió en primera instancia al Juzgado Cuarenta Administrativo de Bogotá, Sección Cuarta, el cual mediante sentencia del 31 de agosto de 2017 declaró la nulidad del artículo 73 del Acuerdo 645 de 2016. Dicho fallo fue apelado por la Alcaldía Mayor de Bogotá ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien desde el 11 de abril del 2018 tiene el proceso para proferir el fallo de segunda instancia. A la fecha, la SDM no ha recibido notificación por parte de la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá, que conlleve al desmonte de esta medida, la cual fue ratificada en la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019” (p. 26).

Figura 1. Histórico recaudo PEAARV



Nota. Elaboración propia con base en SDM (2023b, 2024b). Valores en millones de pesos.

La información de recaudo que se presenta en este documento fue extraída de los estudios que publica anualmente la Secretaría Distrital de Movilidad con la proyección de los ingresos. En general, se tienen todas las fuentes de recaudo, pero acá se analizará puntualmente el comportamiento del ingreso reportado por PEAARV y su participación como fuente del Fondo de Estabilización Tarifaria (FET).

Proyecciones de recaudo

Desde el inicio de la medida en septiembre de 2020, el PEAARV ha generado un interés significativo entre los ciudadanos. Hasta diciembre de 2022, un total de 322 522 vehículos solicitaron al menos un permiso diario, mensual o semestral, y se otorgaron 1 585 264 permisos en total (SDM, 2023a). A partir de estos datos históricos y con base en los ajustes previstos en las políticas de movilidad, la SDM (2023a) presentó tres escenarios de recaudo del PEAARV para los próximos años en su último estudio de proyección de ingresos para el Marco Fiscal de Mediano Plazo solicitado por la Secretaría Distrital de Hacienda:

1. **Escenario conservador:** Este escenario asume que no se realizarán ajustes significativos en la política de permisos más allá de los ajustes inflacionarios. Bajo este supuesto, se proyecta un recaudo de \$303 948 millones en 2023, con incrementos progresivos hasta alcanzar \$431 764 millones en 2034.
2. **Escenario moderado:** En este escenario se contempla un ajuste en la política de permisos en 2024, que incrementaría la adquisición de permisos. Se estima que el recaudo en 2024 podría alcanzar los \$556 224 millones, con un crecimiento continuo hasta llegar a \$749 519 millones en 2034.
3. **Escenario optimista:** Este escenario incluye, además del ajuste en 2024, un segundo ajuste en 2028, que ampliaría la cobertura y fomentaría la adquisición de permisos a través de cobros asociados a la distancia recorrida. Bajo estas condiciones, se espera que el recaudo en 2028 sea de \$1 081 887 millones, alcanzando \$1 291 829 millones en 2034.

Tabla 2. Recaudo anual estimado por escenario - Pago voluntario por acceso a zona con restricción vehicular

| Año | PEAARV - Pago por acceso a zona restringida - escenario conservador | PEAARV - Pago por acceso a zona restringida - escenario moderado | PEAARV - Pago por acceso a zona restringida - escenario optimista |
|------|---|--|---|
| 2023 | \$303 948 | \$303 948 | \$303 948 |
| 2024 | \$321 273 | \$556 224 | \$556 224 |
| 2025 | \$330 911 | \$572 911 | \$572 911 |
| 2026 | \$340 838 | \$590 099 | \$590 099 |
| 2027 | \$351 063 | \$607 801 | \$607 801 |
| 2028 | \$361 595 | \$626 036 | \$1 081 887 |
| 2029 | \$372 443 | \$644 817 | \$1 114 343 |
| 2030 | \$383 617 | \$664 161 | \$1 147 774 |
| 2031 | \$395 125 | \$684 086 | \$1 182 207 |
| 2032 | \$406 979 | \$704 609 | \$1 217 673 |
| 2033 | \$419 188 | \$725 747 | \$1 254 203 |
| 2034 | \$431 764 | \$749 519 | \$1 291 829 |

Nota. Tomado de Estudio DIM-F-003-2023. Valores en millones de pesos.

Estos escenarios reflejan diferentes grados de impacto de la medida y su capacidad para generar recursos adicionales, necesarios para el mantenimiento y mejoramiento del transporte público y la infraestructura vial. A continuación, se presentan algunos de los supuestos clave en los que la SDM (2023a) sustenta las proyecciones de recaudo del PEAARV:

- Se espera que en 2024 se implemente una nueva fase del PEAARV, la cual incluirá una modalidad de cobros diferenciales por ingreso a zonas o por distancia recorrida. Esta medida, que se encuentra en proceso de estructuración, busca aumentar en un 80 % el recaudo percibido.
- En 2028, se prevé un nuevo ajuste en la política, orientado a aumentar la cobertura del PEAARV y la cantidad de vehículos dispuestos a pagar por el permiso. Se espera que este ajuste incremente el recaudo en un 75 %.
- Los incrementos en el valor del PEAARV estarán alineados con el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), tomando como referencia las estimaciones macroeconómicas del Banco de la República y la Secretaría de Hacienda Distrital.

Asimismo, el recaudo del PEAARV pasa a ser parte de los ingresos de las fuentes para el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET) de la ciudad, ya que, como señala Hidalgo (2023), si bien Bogotá alcanzó la formalización del 100 % de los servicios de transporte público con el Sistema Integrado de Transporte (SITP), difícilmente logre que sea autosostenible, como en casi todo el mundo, por lo que las medidas de política como el “pico y placa solidario” podrían contribuir a financiar el sistema. En la Tabla 3 se presentan las fuentes proyectadas por la SDM (2023a) en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (se presenta el escenario conservador de pago voluntario de acceso a zona de restricción vehicular).

Tabla 3. Fuentes del sector Movilidad para el FET.

| Año | Excedente Multas | Estacionamiento Vía | PEAARV (Escenario Conservador) | Contribución Parqueaderos | Captura Valor + Publicidad PLMB | Total Fuentes FET/MFMP 2023-2034 |
|------|------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| 2023 | \$0 | \$0 | \$405 352** | \$0 | \$989 | \$406 341 |
| 2024 | \$21 692 | \$0 | \$321 273 | \$0 | \$0 | \$342 965 |
| 2025 | \$22 935 | \$0 | \$330 911 | \$0 | \$0 | \$353 846 |
| 2026 | \$23 623 | \$0 | \$340 838 | \$0 | \$0 | \$364 461 |
| 2027 | \$24 332 | \$2967 | \$351 063 | \$58 374 | \$0 | \$436 736 |
| 2028 | \$25 062 | \$11 878 | \$361 595 | \$62 460 | \$31 955 | \$492 950 |
| 2029 | \$25 814 | \$14 634 | \$372 443 | \$64 918 | \$40 012 | \$517 821 |
| 2030 | \$26 588 | \$22 367 | \$383 617 | \$125 211 | \$48 685 | \$606 468 |
| 2031 | \$27 386 | \$25 754 | \$395 125 | \$131 472 | \$54 208 | \$633 945 |
| 2032 | \$28 207 | \$26 527 | \$406 979 | \$138 046 | \$60 608 | \$660 367 |
| 2033 | \$29 054 | \$27 322 | \$419 188 | \$144 948 | \$72 127 | \$692 639 |
| 2034 | \$29 925 | \$28 142 | \$431 764 | \$152 195 | \$81 388 | \$723 414 |

Nota. Tomado de SDM (2023b). Valores expresados en millones de pesos corrientes.

• Pago Voluntario Acceso Zona de Restricción Vehicular, se incluye escenario conservador.

** Valor actualizado mediante memorando 202321015057871 de noviembre de 2023.

Sin embargo, es importante aclarar que la estimación de PEAARV para 2024 fue recalculada por la SDM en el informe del Plan de Implementación de Fuentes Adicionales para el SITP al Concejo Distrital de Bogotá (\$405 352 millones) y por eso difiere a la presentada en los tres escenarios iniciales del Estudio DIM-F-002-2023. Asimismo, en la evaluación al “estudio técnico y financiero de soporte a la actualización tarifaria” se informa que el recaudo real fue de \$413 000 millones, del cual ya fueron ejecutados aproximadamente \$405 000 como fuente FET (SDM, 2023b, p. 18).

En este sentido, los recursos obtenidos están próximos a superar las estimaciones proyectadas inicialmente por la SDM (2022a) cuando estimaba escenarios tarifarios y posible estimación del recaudo por la implementación del PEAARV de entre \$339 000 millones y \$436 000 millones anuales, ya que, según el último informe de fuentes adicionales para el SITP remitido al Concejo de Bogotá, este año el recaudo superará los 437 000 millones (SDM, 2025).

Dado que los recursos que contempla destinar el distrito para cubrir el déficit del sistema son aproximadamente los \$3 077 169 millones, se tiene que si bien el

PEAARV es la fuente del sector Movilidad que más aporta para el FET (99 % para 2023), representa menos del 15 % del valor requerido para garantizar la sostenibilidad financiera del SITP.

Finalmente, es importante mencionar que estos sistemas no se gestionan bajo criterios de eficiencia económica, ya que son considerados como un servicio público esencial. Por lo tanto, es fundamental asegurar recursos que prioricen la mejora de la calidad del servicio de transporte público en Bogotá, más que la generación de beneficios económicos. En este contexto, el pago voluntario para la libre circulación (PEAARV), que permite evitar la restricción del pico y placa, es un mecanismo que facilita la obtención de recursos tanto para el fortalecimiento y sostenimiento del sistema de transporte público, como para el mantenimiento de la infraestructura vial, al compensar las externalidades negativas derivadas del uso del vehículo particular.

Conclusiones

El PEAARV o "pico y placa solidario" ha permitido gestionar nuevos recursos mediante el cobro por las externalidades negativas generadas por los usuarios del vehículo privado y destinar esos recursos para la sostenibilidad/ mantenimiento del Sistema Integrado de Transporte (SITP), facilitando así la movilidad tanto en el transporte público como en el privado y generando una innovación en la que permite que haya una transferencia de recursos de una minoría, que en promedio tiene condiciones socioeconómicas privilegiadas, respecto a la gran mayoría, que utiliza los modos de transporte público masivo.

Referencias

Ávila González, K. L. (2022). Análisis de la medida de pico y placa en la ciudad de Bogotá. Universidad Militar Nueva Granada.

Camargo Díaz, E. J. (2017). El "Pico y Placa" en Bogotá: ¿peor el remedio que la enfermedad? Revista Con-texto, (47), 141-175.
<https://doi.org/10.18601/01236458.n47.07>

Decreto 003 de 2023 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. Por medio del cual se dictan disposiciones para el mejor ordenamiento del tránsito de vehículos automotores de servicio particular dentro del perímetro urbano de Bogotá y se dictan otras disposiciones. 6 de enero de 2023.

Decreto 007 de 2002 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. 14 de enero de 2002.

Decreto 033 de 2009 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. Por el cual se dictan disposiciones para el mejor ordenamiento del tránsito de personas y vehículos por las vías públicas. 5 de febrero de 2009.

Decreto 208 de 2020 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. Por medio del cual se establece una medida transitoria de restricción de circulación vehicular en la ciudad de Bogotá y se dictan otras disposiciones. 21 de septiembre de 2020.

Decreto 271 de 2012 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. Por medio del cual se dictan disposiciones para el mejor ordenamiento del tránsito de personas y vehículos por las vías públicas en el Distrito Capital y se deroga el Decreto 025 de 2012. 12 de junio de 2012.

Decreto 575 de 2013 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. Por medio del cual se dictan disposiciones para el mejor ordenamiento del tránsito de vehículos automotores de servicio particular por las vías públicas en el Distrito Capital, y se derogan los Decretos Distritales 271 y 300 de 2012. 17 de diciembre de 2013.

Decreto 626 de 1998 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. Por el cual se toman medidas para el mejor ordenamiento del tránsito de vehículos en las vías públicas de Santa Fe de Bogotá, D.C. 15 de julio de 1998.

Decreto 846 de 2019 [Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.]. Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 6 del Decreto Distrital 575 de 2013. 30 de diciembre de 2019.

Eliasson, J. (2014). The Stockholm congestion charges: an overview [Las tasas de congestión de Estocolmo: una visión general]. *Centre for Transport Studies*. <https://transportportal.se/swopec/cts2014-7.pdf>

García, J. (2025). *Metodologías y tecnologías de tarificación de la congestión del tráfico*. Universidad de Tráfico. <https://www.universidadtrafico.edu/metodologias.pdf>

Gobierno de Singapur. (2008). *Autoridad de transporte terrestre*. https://web.archive.org/web/20080404032628/http://www.lta.gov.sg/motoring_matters/index_motoring_erp.htm

Guzmán Roa, M. A. (2009). *Alternativas de diseño de un cobro por congestión en la Avenida NQS* [Tesis de pregrado, Universidad de Los Andes]. Repositorio Institucional Séneca.

Hidalgo, D. (2023). *El reto de la financiación del transporte público ¿barril sin fondo?* Instituto de Estudios Urbanos.

Secretaría Distrital de Movilidad. (2020). Encuesta de movilidad 2019 [Conjunto de datos]. <https://www.simur.gov.co/encuestas-de-movilidad>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2022a). *DIM-F-003-2022. Proyección de ingresos secretaría distrital de movilidad (Periodo 2022-2033)*. <https://observatorio.movilidadbogota.gov.co/publicaciones/estudio-dim-f-003-2022-proyeccion-de-ingresos-secretaria-distrital-de-movilidad>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2022b). *STPRI-ET-005-2022. Estudio técnico de evaluación e implementación de ajustes en medidas de movilidad para vehículos particulares en la ciudad de Bogotá*. <https://simur.gov.co/sites/simur.gov.co/files/2024-12-24/biblioteca/20241224-919-221229dtsrotacionpyp.pdf>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2023a). *DIM-F-003-2023. Alcance Estudio DIM-F-002-2023. Proyección de ingresos secretaría distrital de movilidad (Periodo 2023-2034)*. <https://simur.gov.co/sites/www.simur.gov.co/files/2024-12-24/biblioteca/20241224-919-dim-f-003-2023-alcance-al-estudio-dim-f-002-2023-proyeccion-de-ingresos-secretaria.pdf>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2023b). *DIM-F-003-2023. Informe del plan de implementación de fuentes adicionales para el SITP al Concejo Distrital de Bogotá* (Periodo 2023-2034). <https://simur.gov.co/sites/simur.gov.co/files/2024-12-24/biblioteca/20241224-919-plan-de-implementacion-de-fuentes-adicionales-para-el-sitp-al-concejo.pdf>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2024a). *Encuesta de movilidad 2023* [Conjunto de datos]. <https://observatorio.movilidadbogota.gov.co/encuesta/encuesta-de-movilidad-2023>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2024b). *DIM-DTS-001-2024. Evaluación al "estudio técnico y financiero de soporte a la actualización tarifaria"*. <https://observatorio.movilidadbogota.gov.co/publicaciones/estudio-dim-f-006-2022-evaluacion-al-estudio-tecnico-y-financiero-de-soporte-la>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2025). *DIM-F-003-2023. Informe del plan de implementación de fuentes adicionales para el SITP al Concejo Distrital de Bogotá* (Periodo 2024-2035). <https://simur.gov.co/sites/simur.gov.co/files/2025-02-05/biblioteca/20250205-1207-informe-del-plan-de-implementacion-de-fuentes-adicionales-para-el-sitp-al-concejo.pdf>

Selmoune, A. (2020). Influencing Factors in Congestion Pricing Acceptability [Factores que influyen en la aceptabilidad de las tasas de congestión]. *Journal of Advanced Transportation*, 2020(1). <https://doi.org/10.1155/2020/4242964>

Transport for London. (2004). *Impacts monitoring Second Annual Report April 2004* [Seguimiento de los impactos Segundo informe anual abril de 2004]. <https://content.tfl.gov.uk/impacts-monitoring-report-2.pdf>