



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 323

Bogotá, D. C., viernes, 23 de abril de 2021

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### INFORMES DE SUBCOMISIÓN

#### INFORME SUBCOMISIÓN DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2020 CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS NÚMEROS 174 DE 2020 CÁMARA, 185 DE 2020 CÁMARA, 199 DE 2020 CÁMARA, 242 DE 2020 CÁMARA, 446 DE 2020 CÁMARA.

*por medio del cual se autoriza el uso de  
plataformas de internet para la prestación del  
servicio público de transporte terrestre individual  
de pasajeros tipo taxi.*

Bogotá D.C., 9 de abril de 2021

Doctor  
**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
**PRESIDENTE**  
**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
E.S.D.

**Asunto:** Informe subcomisión del Proyecto de Ley No. 003 de 2020 Cámara acumulado con los proyectos no. 174 de 2020 -Cámara-, 185 de 2020 -Cámara-, 199 de 2020 -Cámara-, 242 de 2020 -Cámara- y 446 de 2020 -Cámara-.

Respetado doctor Arcos,

El día 25 de marzo del año en curso, la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente mediante la resolución 011 del 25 de marzo de 2020 crea una subcomisión encargada de revisar el articulado, analizar las proposiciones presentadas y unificar criterios respecto del alcance y contenido de las disposiciones del Proyecto de Ley No. 003 de 2020 Cámara acumulado con los proyectos no. 174 de 2020 -Cámara-, 185 de 2020 -Cámara-, 199 de 2020 -Cámara-, 242 de 2020 -Cámara- y 446 de 2020 -Cámara-. "Por medio del cual se autoriza el uso de plataformas de internet para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros tipo taxi", conformada por los siguientes representantes:

- EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO (Coordinador)
- OSWALDO ARCOS BENAVIDES (Coordinador)
- AQUILEO MEDINA ARTEAGA
- MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
- CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
- LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
- MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
- ESTEBAN QUINTERO CARDONA
- KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO
- JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGU (Invitado)
- ANDRÉS MAURICIO TORO ORJUELA (Invitado)

En ejercicio de esa función, la Subcomisión para el estudio del articulado del Proyecto de Ley No. 003 de 2020 Cámara acumulado con los proyectos no. 174 de 2020 -Cámara-, 185 de 2020 -Cámara-, 199 de 2020 -Cámara-, 242 de 2020 -Cámara- y 446 de 2020 -Cámara-, sostuvo reuniones el día 5 de abril de 2021 por medio virtual con la participación de los Representantes que la integran y de sus respectivos asesores. En esta primera reunión se expuso por parte de

los integrantes las posturas generales en cuanto al proyecto de ley, para el 6 de abril de 2021 debido a que la comisión pretendía suplantar el debate en el pleno de la Comisión Sexta y ver las pocas garantías para la oposición, los representantes María José Pizarro Rodríguez y León Fredy Muñoz Lopera deciden retirarse del debate.

#### CONSIDERACIONES GENERALES

Quienes suscribimos el presente informe consideramos importante señalar las profundas diferencias que tenemos, tanto de fondo como de forma, con la postura mayoritaria de los integrantes de la subcomisión encargada de revisar el articulado del proyecto de ley 003 de 2020 y acumulados.

Con relación a diferencias de forma, llamamos la atención de que el articulado presentado en la ponencia para el primer debate desconoce importantes planteamientos de varios de los articulados de los 6 proyectos acumulados, particularmente en lo que respecta al uso de vehículos particulares para la prestación del servicio. Desconocimiento que en la ponencia no se justifica.

Aunado a lo anterior, el articulado propuesto dista de ser públicamente socializado con la ciudadanía, gremios y grupos interesados. Si bien la Comisión Sexta realizó algunas mesas de trabajo para escuchar posturas de la ciudadanía, en dichas mesas se discutió sobre todos los articulados de los 6 proyectos acumulados. Por tanto, el texto sometido a debate en la Comisión Sexta dista de ser un texto sobre el que la ciudadanía haya podido sentar postura. Es por lo anterior que durante la subcomisión propusimos, antes de entrar a revisar el articulado, citar a una audiencia pública, opción que fue rechazada categóricamente por los ponentes del proyecto.

Como diferencias de forma, en el desarrollo de este proyecto destacamos que a quienes no apoyamos la posición mayoritaria no se nos permitió integrar el equipo de ponentes. A la solicitud de los Congresistas Jorge Enrique Robledo, Jorge Gómez y León Fredy Muñoz de integrar a este último como ponente de la iniciativa se respondió con negativa, limitando el debate y la contraposición de ideas en este procedimiento legislativo. Y no se justifica tal negación con que el proyecto de ley de autoría de los Congresistas Robledo y Gómez hubiese sido el último acumulado, puesto que se solicitó acumular con más de dos meses de anterioridad a la presentación de la ponencia. Y porque dicho proyecto de ley fue radicado tempranamente en Senado (PL 01 de 2020 Senado), pero que injustificadamente no fue acumulado por los secretarios de Cámara y Senado con prontitud, desconociendo lo indicado en el artículo 152 de la Ley 5 de 1992. Si bien aceptamos que en democracia las mayorías triunfen, la regla de mayorías no debe ser instrumentalizada para impedir la participación de las minorías en la formación del criterio del legislador.

Igualmente llamamos la atención sobre el uso selectivo del requisito de exponer el impacto fiscal y el concepto del Ministerio de Hacienda sobre dicho aspecto de las iniciativas legislativas en el desarrollo de los proyectos de ley estudiados en la comisión. En diversas oportunidades cuando en la Comisión se estudian proyectos con incidencia fiscal se ha aplazado o postergado el estudio de la iniciativa ante la falta de concepto de la cartera de Hacienda. Sin embargo,

<p>cuando nosotros solicitamos el aplazamiento de la discusión de este proyecto de ley ante la ausencia del concepto del Ministerio se nos niega la solicitud.</p> <p>Asunto no menor, no sólo por la diferencia de criterios del procedimiento según conveniencia, sino porque estamos ante una iniciativa que requiere de entre 11 y 22 billones de pesos para tener viabilidad, según estudio de la Superintendencia de Industria y Comercio. De 11 a 22 billones de los cuales entre 2.5 y 7.5 están previstos de tener origen en recursos públicos (recaudo de multas), recursos que en el marco de la crisis agravada por la pandemia de la COVID-19 podrían ser invertidos con mayor beneficio en otros aspectos del transporte para incrementar la productividad y reactivación económica en el país.</p> <p>Finalmente, manifestamos que el procedimiento utilizado por los coordinadores ponentes de la iniciativa durante las sesiones de la submisión desconoció en la práctica la confrontación de ideas, puesto que se dijo desde el principio que las proposiciones por nosotros radicadas no serían avaladas. Situación que motivó, en primer lugar, el retiro de la sesión de la submisión de los Representante María José Pizarro y posteriormente del Representante León Fredy Muñoz. Retiro que, en todo caso y como consta en la grabación y acta de la sesión del 6 de abril, fue justificado por diferencias del procedimiento pero que no significaba la renuncia a presentar un informe alternativo de submisión.</p> <p>En lo que respecta al fondo de la discusión, en nuestras intervenciones sobre la esencia del contenido del proyecto de ley hemos expresado oposición a que se desnaturalice el servicio público para permitir que vehículos particulares no homologados puedan prestar este servicio. Planteamiento que, por una parte, protege a las trasnacionales que se han dedicado a lucrarse con base en la violación de las normas que regulan el transporte individual de pasajeros en diversos países, práctica que repetidamente ha sido catalogada como competencia desleal y que quiebra o amenaza la actividad económica de quienes dentro de la legalidad han aceptado las reglas de juego para prestar el servicio. Y, por otra parte, postura que desconoce que las vías de los municipios son bienes finitos, que no soportan una carga indeterminada de vehículos y que además aumentan la contaminación, como ha sido corroborado por estudios sobre el impacto de las plataformas en California EE.UU.</p> <p style="text-align: center;"><b>CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS</b></p> <p><b>La plataforma como empresa de transporte</b></p> <p>Ley No. 003 de 2020 Cámara acumulado con los proyectos no. 174 de 2020 -Cámara-, 185 de 2020 -Cámara-, 199 de 2020 -Cámara-, 242 de 2020 -Cámara-y 446 de 2020 -Cámara, es la vía de la legalización de este nuevo servicio público prestado en vehículos particulares, un servicio que ya se está prestando y muestra algunas ventajas y muchos problemas. En este PL, presentado para su debate y aprobación, no todos los asuntos están claros y en otros presentan muchas incertidumbres.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende crear la "categoría del servicio de movilidad colaborativa en vehículo particular"; pero primero, no deja claro qué se entiende por "movilidad colaborativa",</p>	<p>ni siquiera es claro lo que se debería entender por "colaborativa" o por qué esta nueva modalidad de movilidad adquiere tal condición.</p> <p>La pregunta es obvia y pertinente porque por colaborativo podríamos entender que todos y cada uno de los intervinientes hacen su parte para el logro de un propósito o un fin común, en este caso transportarse. Pero eso supone, que cada uno también tiene en el fin o propósito un equilibrio de esfuerzos, cargas y beneficios o por lo menos una relación de equivalencia de "aportes" y satisfacciones.</p> <p>Veamos, entonces, ¿quiénes serían los intervinientes en esta colaboración y qué relaciones se establecen entre ellos, de tal manera que podamos observar si las relaciones que se establecen entre ellos son equilibradas o equivalentes?</p> <p>Podemos identificar a los siguientes intervinientes: el pasajero, el dueño del vehículo particular, el conductor, los dueños y operadores de la plataforma tecnológica y el Estado, tanto nacional como territorial o local. Podríamos identificar, también, que sus relaciones, en el marco del mercado del transporte de pasajeros, son de tipo comerciales, de trabajo y regulatorias.</p> <p>Por ejemplo, los pasajeros, en su relación con el prestador directo del servicio, el conductor, es de usuario o cliente. Entre el dueño del vehículo y la plataforma se perfila una relación de prestación de servicios tecnológicos. Entre los dueños de las plataformas con los que las administran y operan y entre los dueños de los carros y los conductores sería una relación de trabajo (generación de ingresos) o laboral (sueldos). Entre todos ellos y el Estado, se establecen relaciones regulatorias y tributarias. Esto sin indagar las responsabilidades que cada uno de ellos, excepto el Estado, tiene, por lo menos con la seguridad social y el sistema de seguridad y salud en el trabajo, que hoy rige para todo tipo de relación que involucre la producción y prestación de bienes y servicios.</p> <p>Así las cosas, es muy difícil ver o considerar que la nueva categoría de movilidad tenga el carácter de "colaborativa", por las dinámicas del mercado de transporte individual de pasajeros, lo que en este negocio gana uno representa una pérdida para el otro. Además, unas ganancias y pérdidas desequilibra.</p> <p>En conclusión, podríamos decir que las relaciones que se establecen entre los intervinientes priman la mutua conveniencia, que incluso podrían ser relaciones "gana-gana"; pero difícilmente podríamos denominar esta nueva categoría de movilidad individual de pasajeros como colaborativa. Ellos no colaboran entre sí, en el marco de un negocio, se benefician uno y otros.</p> <p>Pero, es más, en realidad los nuevos medios utilizados no cambian sustantivamente la modalidad del "servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros", pues, con plataformas y vehículos particulares o no, seguirá siendo un sistema de transporte individual de transporte.</p> <p>Otro aspecto nada claro en este Proyecto de Ley es el papel de "intermediación" o "facilitación" que se define para las plataformas en la prestación de este servicio de transporte individual de</p>
<p>pasajeros, por varias razones. Primero, este servicio hay que pagarlo (por lo general es un porcentaje de la tarifa). Pero en este nuevo servicio público de transporte individual las plataformas no sólo facilitan el servicio, pues sin ellas se hace casi que imposible que el vehículo particular asociado preste el servicio y que cualquier usuario, lo solicite. Tan clave y central es la plataforma que los pasajeros -usuarios- no podrían acceder al servicio y los vehículos particulares no podrían prestarlo; es decir sin la plataforma tecnológica no podría existir el nuevo servicio de transporte individual de pasajeros.</p> <p>Esta doble situación y condición hace que la plataforma sea parte estructurante del servicio, su eje articulador y, por tanto, forme con los vehículos asociados, muy posiblemente con los conductores y dueños de los mismos, una única estructura empresarial que hace posible este nuevo servicio de transporte individual de pasajeros, puesto que sin vehículos y sin conductores las plataformas nada podrían hacer en el mercado del transporte individual de pasajeros.</p> <p>Es más, es totalmente plausible considerar que la facilitación o intermediación que se hace desde la plataforma no solo sea un medio para un fin, sino que la plataforma, en tanto "eje virtual" y al mismo tiempo "central de comunicaciones" del nuevo servicio individual de pasajeros prestado, sea en realidad la cabeza de la empresa transportadora. Sin plataforma no es posible prestar el nuevo servicio y es imposible acceder a él sin la plataforma y es lo que la diferencia de los "call center" y el radioteléfono, incluso los de última tecnología, que de vieja data utilizan las empresas de taxi.</p> <p>Nadie espera en una esquina o a media calle a que pase un vehículo particular que le preste el servicio de taxi. Pero tampoco a nadie se le ocurriría considerar, siquiera plantear la posibilidad, que las empresas de teléfonos y los "call center", que facilitan o intermedian el servicio entre pasajero y las empresas de taxi cobren un porcentaje de la tarifa.</p> <p>En conclusión, la empresa de transporte individual de pasajeros prestado por vehículos particulares, termina siendo en realidad la plataforma tecnológica o digital a la cual se asocian vehículos, dueños y conductores. Desafortunada o intencionalmente el Proyecto de Ley evita resolver o intenta enmascarar este sustancial asunto cuando pregunta que se trata de una "movilidad colaborativa", cuando en realidad se trata simplemente de crear o reconocer que en el mercado de servicios de transporte individual de pasajeros ha emergido, como una innovación empresarial y de negocios, un nuevo tipo de empresa: la empresa digital de transporte individual de pasajeros.</p> <p>Por tanto, lo que el Proyecto de Ley debe reconocer es la existencia y habilitación de las nuevas empresas digitales o virtuales de transporte y no la nueva modalidad de transporte individual de pasajeros y mucho menos la creación de la nueva modalidad de "movilidad colaborativa", llamarla así sería un eufemismo, cuando no una falacia.</p> <p>El Proyecto de Ley debe reconocer y legalizar a las nuevas empresas digitales de transporte individual de pasajeros en lugar de crear una nueva categoría de transporte individual. Lo novedoso en la realidad económica es la empresa digital de transporte individual de pasajeros</p>	<p>no el transporte individual de transporte en sí mismo, porque ya existe y seguirá existiendo. Eso es lo que hay que definir en este proyecto de ley.</p> <p>La pretendida legalización de las plataformas, que hasta la fecha actúan por fuera de la ley y demás normas aplicables del país, parte del supuesto de que las plataformas son intermediarias mas no prestadoras de servicios de transporte. Entre otros, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea rechazó la concepción de las plataformas como intermediarias. Indicó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:</p> <p style="padding-left: 40px;">"debe considerarse que este servicio de intermediación forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, que no responde a la calificación de «servicio de la sociedad de la información», ... sino a la de «servicio en el ámbito de los transportes»"</p> <p>El problema consiste en la naturaleza de la empresa, pues es esta la base con la cual se entraría a discutir en términos de mercado, competencia leal, relaciones laborales y requisitos en sí mismos. En este proyecto de ley acumulado 003 se le está dando a las plataformas la calidad de empresas intermediarias, desde su título "<i>Por medio de la cual se crea la categoría del servicio de movilidad colaborativa en vehículo particular intermediado por plataformas tecnológicas, y se dictan otras disposiciones</i>" se hace referencia a la naturaleza de la empresa, no como prestadora del servicio de transporte, si no como empresa intermediaria entre usuarios y prestadores particulares del servicio de transporte. Asimismo en el Artículo 4 de este proyecto de ley "Definiciones" se deja en claro que "<i>Plataforma tecnológica de intermediación: Son aplicaciones o interfaces informáticas, páginas de Internet o cualquier otro medio de comunicación análoga, electrónica o digital a través de las cuales se genere el servicio de intermediación para alcanzar la prestación del servicio de movilidad colaborativa</i>" por lo cual no sería en tal caso responsabilidad de la empresa/aplicación la prestación del servicio de transporte, si no que esta recaería en manos del conductor como se aclara en la definición "<i>Empresa de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediada por plataformas tecnológicas: Se entiende por empresa de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediada por plataformas tecnológicas, aquella persona natural o jurídica constituida legalmente bajo la normatividad colombiana con permiso emitido por la autoridad competente, quien emplea vehículo particular registrado para tal fin, para efectuar el traslado de personas de un lugar a otro</i>" dándole a este conductor inclusive la calidad de empresa misma.</p> <p>Si bien es cierto que estas plataformas se muestran abiertamente y de cara al público como plataformas intermediarias argumentando de que no es una empresa que posea una flota de vehículos de su propiedad y que no posee una relación contractual ni que se manifieste jerarquía ni subordinación alguna con sus conductores, tema que trataremos más adelante, es de conocimiento de la comunidad de usuarios y el público en general que el servicio que presta es esencialmente el de transporte, pues son estas quienes reclutan vehículos particulares para la prestación de un servicio de transporte, ofrece diversas modalidades para este mismo servicio, establece las pautas en que este servicio va a ser prestado y su función social en sí misma es la de cubrir la demanda de transporte.</p>

A nivel mundial, estas empresas como Uber, Cabify, DIDI, InDriver, Beat, etc, son conocidas y registradas como "Transport Network Company" las cuales son definidas por la California Public Utilities Commission como empresas de la red de transporte (TNCs por sus siglas en inglés) brindan servicios de transporte preestablecidos a cambio de una compensación usando una aplicación o plataforma habilitada en línea (como aplicaciones de teléfonos inteligentes) para conectar conductores usando sus vehículos personales con pasajeros, siendo así enfáticos en que el servicio que brindan es el de transporte.

Finalmente, si la función esencial de estas plataformas fuera netamente la de intermediarias, sería correcto afirmar que tanto los usuarios como los conductores serán en sí mismos clientes de la plataforma, pues tanto que los primeros están buscando un vehículo que los lleve de un punto a otro, como que los segundos están buscando pasajeros a los cuales ofrecerles el servicio de transporte. Pero en la realidad el funcionamiento es distinto, pues los conductores reciben por la plataforma misma el reconocimiento de socios, a los cuales se les dan unas pautas de atención y comportamiento durante el servicios, las cuales portan la imagen de la empresa en términos de atención, calidad y eficiencia, además de que las ganancias de esta empresa no se ven reflejadas en netamente intermediación del mercado, juntar a los conductores con los pasajeros, si no que esta ganancia se ve determinada por el viaje en sí mismo, su amplitud, el tiempo necesario para llegar al destino y la demanda que tuviera el mismo en el momento, en síntesis la ganancia de estas empresas viene de un porcentaje extraído de la labor del conductor, del servicio que ha pagado el usuario al ser transportado.

Otra de las discusiones más álgidas a nivel mundial en cuanto a estas plataformas es la de la relación que existe entre la empresa y los conductores. A discusión de estas plataformas, los conductores están en calidad de socios de la misma pues obtienen ganancias de la actividad directamente, no poseen un contrato pues no tendrán horarios establecidos ni tendrán que rendir cuentas de ningún tipo, en síntesis, no existe subordinación alguna de los conductores con la empresa. Pero esta idea resulta errada y descartable cuando analizamos la dinámica de la empresa, tanto en el registro de los conductores a la plataforma, como en la gestión de estos.

Cuando un conductor va a registrarse en alguna de las plataformas para prestar sus servicios este es sometido a un proceso de selección, aunque precario, es evaluado y puede ser aceptado o rechazado por la misma plataforma de no cumplir con sus bajos parámetros de selección. Así mismo una vez registrado en la plataforma, el conductor es calificado constantemente, por cada viaje recibe una puntuación según su manejo, su amabilidad con el pasajero y/o su eficiencia en el servicio, de igual forma puede ser reportado ante la plataforma y esta tiene la potestad de sancionarlo, ya sea con una mala reputación en la aplicación lo cual sería causal de reducción en los viajes que puede llegar a tomas, suspensiones temporales de la aplicación e incluso el despido definitivo de la plataforma. Es pues evidente que si existe una relación de subordinación del conductor ante la plataforma, pues si bien este puede fijarse horarios, descansar y/o retirarse definitivamente de la actividad a decisión propia sin tener que dar explicaciones de ningún tipo, mientras está ejerciendo la actividad está sometido a una evaluación, tiene que cumplir unos estándares de calidad dados por la misma empresa y tiene que cuidar su comportamiento y actitud frente al trabajo que está ejerciendo para evitar

sanciones de alguna índole, es subordinado ante la empresa en la medida en que está supeditado a las normas que esta le impone. Esto se refuerza en Alemania por la corte regional de Frankfurt la cual falló en contra de Uber argumentando que la que llega a los conductores, les da unas condiciones, parámetros del servicio y fija los precios de los viajes.

Por último, en materia de la experiencia internacional de la empresa, no solo la California Public Utilities Commission ha sido clara en reconocer a estas plataformas como empresas de transporte. La discusión de las plataformas en cuanto su naturaleza de intermediaria ya fue rechazada en el tribunal de justicia de la unión europea (TJUE) el cual determinó que efectivamente la empresa Uber era una empresa prestadora del servicio de transporte, argumentando que este servicio de intermediación hace parte de un servicio global cuya finalidad única es la de transporte.

Por su parte, la comunidad autónoma de Catalunya en España ya fijó unos lineamientos del servicio de las plataformas equiparable a las exigencias que ya tenían sus empresas de transporte, lo cual fue replicado por Dinamarca, Alemania e Inglaterra, países en los cuales dejaron claro que la plataforma debía autorizar únicamente el funcionamiento de los vehículos que cumplieran con las condiciones fijadas por la ley de los respectivos países para operar como vehículo de pasajeros y que de no ser respetada esta medida se evaluará la responsabilidad de la empresa en relación a su flexibilidad con las leyes de transporte que la amparan por su naturaleza.

**Mantenimiento de los cupos**

El derecho de reposición o mejor conocido como cupo se encuentra legalmente soportado por medio de la sección 7, capítulo 3 del Decreto Presidencial 1079 de 2015 el cual estipula que la cantidad de vehículos tipo taxi que prestan el servicio de transporte público será determinado mediante un estudio técnico que determina la capacidad transportadora (cuántos vehículos pueden transitar al mismo tiempo), esto responde a la lógica de que la malla vial es un bien finito y que debe de haber un equilibrio entre la oferta de vehículos y la demanda del servicio además de evitar congestión vial (trancones), ocupación innecesaria de la malla vial (carros en espera del servicio) y afectaciones ambientales.

La capacidad transportadora al determinar cuántos vehículos están habilitados para prestar el servicio, causa que el derecho de reposición (Cupo) se convirtiera en un bien escasos y fuera sometido a las dinámicas del mercado, debido a que los particulares comerciaron sin ningún tipo de control de precios, causando que el valor incrementara sustancialmente como dice la misma exposición de motivos, página 21 del proyecto acumulado 003 de 2020 "Según información recaudada en fuentes públicas, el valor del cupo oscila entre \$90 y \$120 millones de pesos, valor que no representa ingresos a la Nación sino únicamente al vendedor".

El Estado siempre fue consciente de esta dinámica de compra y venta de cupos, y al no realizar ningún acto para detener esta dinámica terminó legitimando esta actividad comercial más aún si se tiene en cuenta que no es una actividad que se realice de forma secreta.

Sin embargo, el Proyecto de Ley No. 003 de 2020 Cámara acumulado con los Proyectos No. 174 de 2020 -Cámara-, 185 de 2020 -Cámara-, 199 de 2020 -Cámara-, 242 de 2020 -Cámara- y 446 de 2020 -Cámara-. "Por medio del cual se autoriza el uso de plataformas de internet para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros tipo taxi" en su artículo 11 establece que el sistema de cupos se va a desmontar como a continuación se presenta:

"Artículo 11. Eliminación de la restricción al incremento de taxis. Elimínese la restricción de la que trata la sección 7 del capítulo 3 del Decreto 1079 de 2015 del Ministerio de Transporte. El Ministerio de Transporte tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para reglamentar esta medida. A partir de la entrada en vigencia de dicha reglamentación administrativa, los municipios o en quienes estos deleguen las labores de la administración del transporte, no podrán imponer un límite en el número de matrículas o de tarjetas de operación concedidas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi. Para efectos de la presente ley, llámese "Desmonte del Sistema de Cupos" a la eliminación de la restricción de la que trata este artículo.

Parágrafo. Para el Desmonte del Sistema de Cupos, el Ministerio de Transporte, en la reglamentación deberá prever el mecanismo mediante el cual se compensará el valor de la inversión, que los actuales propietarios de vehículos de transporte individual tipo taxi, matriculados hasta la fecha, realizarán para el ingreso del vehículo."

Para tal efecto el Ministerio de Transporte podrá imponer a los vehículos particulares y los vehículos tipo taxi que ingresen por incremento, como consecuencia de la presente ley, un monto en dinero que tendrá destinación exclusiva para la compensación antes señalada, así como podrá utilizar recursos de las multas impuestas por infracciones a las normas de transporte."(Énfasis propio)

Como se puede observar en el artículo se establece tres cosas, la primera se retira la facultad a los municipios y distritos de establecer la cantidad de vehículos que pueden prestar el servicio de transporte público sobre su propio territorio; segundo que el Ministerio Transporte establecerá un mecanismo para compensar el valor de la inversión de los actuales propietarios de taxis (cupos), mediante dos fuentes el pago de los nuevos vehículos que ingresen por incremento y las multas.

Sobre este punto en específico la Superintendencia de Industria y comercio se pronunció, reportando que en Colombia hay 223.000 vehículo tipo taxi registrados y que según el último estudio del 2010 el costo promedio de los cupos oscilaba en 58 millones y además realizó una proyección de cuántos vehículos se podrían inscribir anualmente según esto estos datos se calcula cual es el valor a compensar por los cupos el cual oscila entre 11 a 22 billones de pesos, lo que representa un valor exorbitante a asumir, más aún si se tiene en cuenta estos momentos de pandemia en donde la economía estatal se ha visto fuertemente golpeada y recogiendo declaraciones del Ministro de Hacienda "solo hay caja para 6 o 7 semanas" y si se tiene en cuenta la aprobación de este proyecto la nueva deuda que se asumirá para la compensación de los cupos se agravaría el hueco fiscal.

Por otro lado, la Superintendencia también recalca que no es claro que porcentaje de las multas se va a destinar para la compensación de los cupos y además que tiene múltiples destinaciones, en el mismo sentido expone que para el 2020 tan solo se recaudó 805 mil millones de pesos cifras que es infima si tiene en cuenta el costo total a compensar por lo cupos.

Sin embargo, la Superintendencia realiza cuatro posibles escenarios para la compensación de los cupos teniendo en cuenta en un primer lugar el pago de los nuevos vehículos que entrarían a operar y por el otro el de las multas que según ellos se podrían apropiar tan solo 500 mil millones pesos al año. Continuación se tren a colación los cuatro escenarios:

**Tabla 2. Capacidad de financiación del Desmonte del Sistema de Cupos – Escenario 2**

Número de taxis	Valor cupo	Valor total cupos	Tiempo en años	Vehículos inscritos por año	Valor a pagar por vehículo inscrito
223.000	50.000.000	11.150.000.000.000	5	14287	156.055.552
223.000	70.000.000	15.610.000.000.000	5	14287	219.520.333
223.000	100.000.000	22.300.000.000.000	5	14287	312.171.504
223.000	50.000.000	11.150.000.000.000	10	14287	78.042.576
223.000	70.000.000	15.610.000.000.000	10	14287	109.250.185
223.000	100.000.000	22.300.000.000.000	10	14287	156.055.552
223.000	50.000.000	11.150.000.000.000	15	14287	52.028.650
223.000	70.000.000	15.610.000.000.000	15	14287	72.840.111
223.000	100.000.000	22.300.000.000.000	15	14287	104.057.301

**Tabla 1. Capacidad de financiación del Desmonte del Sistema de Cupos – Escenario 1**

Número de taxis	Valor cupo	Valor total cupos	Tiempo en años	Vehículos inscritos por año	Valor a pagar por vehículo inscrito
223.000	50.000.000	11.150.000.000.000	5	18534	120.319.413
223.000	70.000.000	15.610.000.000.000	5	18534	188.447.178
223.000	100.000.000	22.300.000.000.000	5	18534	240.638.825
223.000	50.000.000	11.150.000.000.000	10	18534	60.159.706
223.000	70.000.000	15.610.000.000.000	10	18534	84.223.589
223.000	100.000.000	22.300.000.000.000	10	18534	120.319.413
223.000	50.000.000	11.150.000.000.000	15	18534	40.106.470
223.000	70.000.000	15.610.000.000.000	15	18534	56.149.059
223.000	100.000.000	22.300.000.000.000	15	18534	80.212.941

Fuente: Elaboración SIC

**Tabla 3. Capacidad de financiación del Desmonte del Sistema de Cupos – Escenario 3**

Valor total cupos	Tiempo en años	Contribución anual multas	Vehículos inscritos por año	Costo por vehículo inscrito
11.150.000.000.000	5	500.000.000.000	18534	93.341.966
15.610.000.000.000	5	500.000.000.000	18534	141.469.731
22.300.000.000.000	5	500.000.000.000	18534	213.601.379
11.150.000.000.000	10	500.000.000.000	18534	33.182.259
15.610.000.000.000	10	500.000.000.000	18534	57.246.142
22.300.000.000.000	10	500.000.000.000	18534	93.341.966
11.150.000.000.000	15	500.000.000.000	18534	13.129.024
15.610.000.000.000	15	500.000.000.000	18534	29.171.812
22.300.000.000.000	15	500.000.000.000	18534	53.235.495

\*Se toma como número de taxis sujetos al desmonte del sistema de cupos el valor de 223.000  
Fuente: Elaboración SIC.

**Tabla 4. Capacidad de financiación del Desmonte del Sistema de Cupos – Escenario 4**

Valor total cupos	Tiempo en años	Contribución anual multas	Vehículos inscritos por año	Costo por vehículo inscrito
11.150.000.000.000	5	500.000.000.000	14287	121.089.102
15.610.000.000.000	5	500.000.000.000	14287	183.523.483
22.300.000.000.000	5	500.000.000.000	14287	277.175.054
11.150.000.000.000	10	500.000.000.000	14287	43.046.125
15.610.000.000.000	10	500.000.000.000	14287	74.263.316
22.300.000.000.000	10	500.000.000.000	14287	121.089.102
11.150.000.000.000	15	500.000.000.000	14287	17.031.800
15.610.000.000.000	15	500.000.000.000	14287	37.843.260
22.300.000.000.000	15	500.000.000.000	14287	69.060.451

\*Se toma como número de taxis sujetos al desmonte del sistema de cupos el valor de 223.000  
Fuente: Elaboración SIC.

Como se puede observar en los cuatro escenarios proponen el pago a 5, 10 y 15 años siendo 5 el mejor de los casos y el cual tomaremos de referencia, ya que 10 y 15 es desproporcionado para compensar el valor. Segundo el valor a pagar por nuevos vehículos inscritos oscilará entre 93 a 312 millones de pesos lo cual en el peor de los casos triplica el costo de hoy tiene los cupos, causando una peor distorsión del mercado y restringiendo más el acceso a nuevos competidores en este sector.

En consecuencia se debe tener en cuenta la afectación directa sobre personas, familias y negocios que dependen y su principal patrimonio se funda en el valor del cupo, los cuales se han regido bajo la actual normativa y que si se llega a aprobar este proyecto de ley el cupo pasará a costar 0 y al no ser clara la compensación que recibirán y el tiempo de recibirla repercutirá directamente sobre el patrimonio inmaterial de esas personas y familias desencadenando posibles demanda por detrimento patrimonial.

El proyecto de ley al plantea desmontar el sistema de cupos de taxis, el cual ha funcionado por décadas en Colombia con el fin de limitar el número de matrículas o tarjetas de operación concedidas para la prestación del servicio público en cada municipio, y por ende contribuir tanto a disminuir los índices de contaminación como a regular el tráfico vehicular. A razón de lo anterior puede afirmarse que el desmonte del sistema de cupos no solo acreará el detrimento patrimonial y económico para los taxistas en Colombia, sino que también supondrá un desbalance en cuanto al tráfico y en las condiciones medioambientales, tal y como lo señala Los Angeles Times “Estudios recientes detectaron que cuando Uber y Lyft ingresan a un mercado, sus flotas son más contaminantes que los automóviles promedio, contribuyen a una mayor congestión del tráfico, particularmente en las ciudades centrales, socavan los sistemas de transporte público y devastan la industria local de taxis.” (HILTZIK, 2020)

A pesar de que el proyecto de ley afirma que la legalización de estas plataformas alivianará la congestión vial, esto no es más que un argumento forzado, el cual puede refutarse teniendo como base estudios como el realizado por Bruce Schaller (experto en Urbanismo y Movilidad) en el cual se evidencia como en Nueva York y otras ciudades de Estados Unidos, el resultado fue totalmente contrario. Dicho estudio demuestra que la demanda de los servicios de Uber, Lyft y Via Transportation hizo que muchas personas optaran por registrarse como socios conductores para monetizar esta revolución del transporte y hacer de este trabajo su principal medio de sustento, auge que tuvo como resultado el paso de 12.600 vehículos basados en aplicaciones en 2015 a 80.000 en 2018, según la Comisión de Taxis y Limusinas de la Ciudad de Nueva York, lo que claramente significa mayor tráfico vehicular (Schaller, 2018). Tal situación obligó al consejo de la ciudad a tomar acciones para ayudar a la movilidad, al fijar un límite a las licencias para nuevos vehículos de estas aplicaciones, como parte de un amplio paquete de regulaciones destinado a reducir el tráfico (Portafolio, 2018). Podría decirse que hallaron la solución en la habilitación de un sistema de cupos.

También, según los defensores del proyecto de ley la legalización de las plataformas contribuirá a la mejoría en los índices de la calidad del aire gracias a la modalidad de viajes compartidos que ofrecen estas plataformas de transporte, otro argumento forzado que puede ponerse entre dicho tomando el estudio realizado Bruce Schaller, este señala que en realidad el número de viajes compartidos (estos son mencionados en la exposición de motivos como un mecanismo que alivianará tanto el tráfico como la contaminación, pues los usuarios optaran por esta opción de transporte) que las personas deciden tomar son relativamente bajos (22 % en Lyft y 23% en Uber para Nueva York), lo cual no sirve para reducir sustancialmente el número de kilómetros de conducción y por ende tampoco genera un mayor impacto en la reducción de emisión de gases contaminantes. A diferencia de los Taxi los automóviles que trabajan en estas plataformas. (Schaller, 2018)

Asimismo, como insumo adicional para evidenciar el claro efecto negativo de la legalización de las plataformas sobre el medioambiente y la congestión vehicular, se encuentran estudios recientes de la Union of Concerned Scientists, que afirman que los servicios de transporte emiten casi un 70 por ciento más carbono que los viajes que reemplazan, esto se debe en parte al mayor número de kilómetros que el conductor circula esperando un pedido de viaje o

recogiendo a un pasajero. El estudio titulado “*Ride-Hailing’s Climate Risks Steering a Growing Industry toward a Clean Transportation Future*” realizado por esta asociación, afirma que, tras la aprobación de estas apps, se ha producido un crecimiento de los servicios de transporte el cual ha contribuido directamente a la mayor contaminación local y ha exacerbado la congestión en las zonas urbanas densas. Todo esto justificado que, en lugar de tratarse de una opción de transporte limpio, se ha encargado de desplazar a transportes menos contaminantes como las bicicletas, el metro y los servicios de autobuses (Anair, Don, Martin, Pinto de Moura, & Goldman, 2020). Si bien en el estudio se menciona que hay cierta similitud entre las plataformas de intermediación de transporte y el transporte tradicional como los Taxi, también resalta el hecho de que los Taxi se encuentran regulados: sistemas de cupo, combustibles menos contaminantes, entre otras medidas que marcan una diferencia notoria en materia medioambiental.

También debe tenerse en cuenta como varias ONG acusaron a la plataforma de movilidad Uber de aumentar la contaminación de las grandes ciudades europeas por el aumento de vehículos en las calles. De acuerdo a un estudio realizado por Transport and Environment -entidad que reagrupa a las ONG de Europa que promueven el transporte sostenible- “se estima que la actividad de Uber en Londres, París y Bruselas produce unas 525.000 toneladas de CO2 anuales, equivalentes a las emisiones de 250.000 autos. Puesto que estos vehículos funcionan en su mayoría con diésel.” (El Universo, 2019)

**Competencia desleal por parte de las plataformas.**

Se debe tener en cuenta la forma en cómo las plataformas tipo UBER comenzaron a operar en Colombia desde el 2013 haciendo caso omiso de la normativa local y prestando el servicio de forma ilegal y compitiendo de forma desleal, para ello se trae a colación el reportaje de la revista semana “*Uber llegó a Colombia en 2013 y está funcionando en 12 ciudades. Actualmente tiene más de 2.2 millones de usuarios activos y más de 88.000 socios conductores registrados, los cuales dejarán de prestar su servicio en 20 días.*” (Semana, 2020). En dicho reportaje se brindan datos relacionados con el estado de la plataforma al momento de “partir de Colombia” en el año 2020 debido al fallo de la Superintendencia de Industria y Comercio a favor de la empresa Cotech S.A. en una demanda contra Uber en materia de competencia desleal.

La SIC mediante la Sentencia del 20 de diciembre de 2019, ordenó el cese de la prestación de los servicios de transporte a Uber, pues consideró que esta compañía sí incurrió en competencia desleal por violar las normas y generar desviación de clientela al prestar irregularmente el servicio público individual de transporte (artículos 8 y 18 de la Ley 256 de 1996), tal y como lo señalan en su declaración: “*Como resultado del análisis, la SIC ordenó a la empresa que de manera inmediata cesen los actos de competencia desleal declarados y que se ejecutan haciendo uso de la aplicación “Uber”; así mismo, que de manera inmediata cese la utilización de contenido, acceso y prestación del servicio de transporte individual de pasajeros bajo las modalidades “Uber”, “Uber X” y “Uber VAN”, por medio de la utilización de la aplicación tecnológica “UBER” en el territorio Colombiano*” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019).

Anterior a esto, Uber en sus seis años de operación en Colombia ya había recibido una serie de sanciones y demandas con fallos en su contra, haciendo caso omiso y manteniendo una posición renuente a cumplir la legislación colombiana para la prestación del servicio de transporte público en vehículo particular. Se hallan sanciones a esta plataforma –y otras– desde el año 2015 hasta el 2019, lo cual es una clara evidencia de su desinterés y desconocimiento de la autoridad de los entes competentes en Colombia: Superintendencia de Industria y Comercio, y Supertransporte para con la prestación de un servicio adecuado, el cual cumpla con los estándares de calidad exigidos en la normativa para los otros sectores de transporte tradicionales.

Para el 08 de enero del año 2015 inició la lucha frontal en contra de la ilegalidad e informalidad que afecta la prestación del servicio público de transporte individual – taxi, para ese entonces la Supertransporte le ordenó a las autoridades de Tránsito y Transporte adoptar medidas de choque frente al transporte ilegal con aplicativos tecnológicos, bajo el argumento de que “*de acuerdo a las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, el usuario tiene la obligación de contratar el servicio de transporte con una empresa de servicio público de transporte legalmente habilitada para la modalidad en la que pretende se le preste el servicio*” (Supertransporte, 2015). Como resultado de la posición adoptada por la Supertransporte, la plataforma Uber en el año 2015 recibió una sanción por un monto de 700 salarios mínimos –equivalentes a \$ 451.045.000– justificada en la violación del numeral 4° del artículo 9° de la Ley 105 de 1993 por facilitar la vulneración de las normas sobre la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor especial; todo lo anterior respaldado en la investigación realizada por la autoridad de inspección, vigilancia y control del sector transporte, mediante la Resolución 18417 de 2015. Entre las declaraciones del delegado de la Supertransporte para ese entonces puede resaltarse lo siguiente “*El problema aquí no es la tecnología, sino el servicio ilegal que algunas empresas y personas prestan a través de ella, no basta con tener una buena idea, también hay que ajustarla a la normatividad vigente de cada país para no estar por fuera de la Ley*”. (Supertransporte, 2015).

Pese al fallo de la Supertransporte en el 2015, para agosto del año 2016 la entidad tuvo que hacer un nuevo pronunciamiento debido al creciente número de denuncias por parte de los ciudadanos y empresas frente a la continuación en la prestación ilegal de servicios de transporte ofrecidos a través de la plataforma Uber. Supertransporte conminó a la referida empresa a cesar la conducta antijurídica, ordenándole “*suspender la facilitación y promoción –en todo el país– de la prestación de servicios de transporte no autorizados. La promoción a que se refiere incluye la divulgación a través de voceros o terceros, o de medios publicitarios de los servicios no autorizados que al público se ofrecen a través de la plataforma.*” (Supertransporte, 2016) haciendo énfasis en que el incumplimiento podrá acrear multas sucesivas de hasta 344 millones de pesos, cada una. Pese a ello, la Supertransporte comprobó que Uber no tenía intención alguna de hacer caso a su autoridad, pues hizo caso omiso a la orden de la entidad en el mes de agosto y continuó promocionando el uso de la plataforma; esto conllevó a que la empresa obtuviera en diciembre de 2016 una multa expedida por la Resolución No. 07838 del 02 de marzo de 2016 que tuvo un valor de \$344.727.000 por incumplir la orden de cesar la facilitación y promoción de la prestación de servicios de transporte no autorizados en Colombia,

advertiendo que podría imponer multas sucesivas por el mismo valor, mientras la empresa reincidiese en esta conducta. (Supertransporte, 2016).

En el año 2017 también se registran multas a plataformas de intermediación de transporte, una de ellas es la interpuesta por la Supertransporte a la plataforma Cabify por facilitar la violación de las normas de transporte al permitir que se preste el servicio público de transporte individual de pasajeros en vehículos de transporte especial o particular, tal multa fue por un valor de \$516.401.900 (Supertransporte, 2017). Asimismo, se registran dos multas a Uber, por un total de \$795 millones. Todas las sanciones respaldadas en que estas empresas intervienen directamente en la prestación de servicio de transporte no autorizado, a través de la administración de plataformas tecnológicas desarrolladas para contactar a pasajeros con conductores de vehículos de servicio público de transporte especial, sin que medie el respectivo extracto de contrato que exige la norma, para brindar seguridad y cobertura de pólizas de seguro en caso de accidente a todos los usuarios.

Nuevamente en el año 2019 nos encontramos con la conducta reacia a cumplir las órdenes impartidas por la Supertransporte por parte de Uber, dando paso a otra sanción a la empresa al estar continuando sin darle cumplimiento la orden impartida por la entidad mediante la Resolución No. 40313 en el 2016, con el fin de “cesar la facilitación y promoción de prestación de servicios de transporte no autorizados, a través de voceros o terceros, o de medios publicitarios o de difusión de cualquier índole (individual o masiva)”. Se demostró que la empresa no había dejado de operar en Colombia en lo relacionado a la prestación de servicios no autorizados, continuando con la publicidad, asesoría, afiliaciones de vehículos no homologados para transporte público, entre otros. Por tal razón se sancionó a la empresa con multa por un valor de \$414.058.000 lo que equivale a 500 SMLV (Supertransporte, 2019).

Es en ese mismo año en el que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) la cual hace parte de las entidades que buscaban ponerle freno a las actividades de las plataformas de intermediación de transporte que operan de manera ilegal en Colombia. Tenemos que en julio del 2019 la SIC imparte una orden a Uber mediante la Resolución 21478, en la que se le exige a la empresa el fortalecer las medidas de seguridad para proteger datos personales de colombianos, pues las fallas que presentó Uber en sus protocolos de seguridad en el año 2016 afectaron a 267.000 colombianos. Debido a esto la ordenó implementar medidas para evitar que sucedan otros incidentes de seguridad como el ocurrido y que afecten la seguridad de los datos de los colombianos, en un plazo de 4 meses (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019).

Previo a esto, la entidad había realizado una visita administrativa a la empresa Uber en octubre del año 2017 mediante los funcionarios de la Delegatura de Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, a partir de dicha visita la SIC inició y adelantó una investigación en la que se concluyó que Uber por medio de sus empleados presentó una actitud displicente y obstructiva frente a diferentes requerimientos de información por parte de los funcionarios haciendo caso omiso a múltiples requerimientos para poner en marcha los procedimientos internos de inspección para los que se presentaron bloqueos (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019). A razón de lo anterior se interpuso una multa por medio de la

Resolución 347942 por un valor de \$2.128.258.120, además de las sanciones individuales que se les realizaron a 3 funcionarios de la empresa que fueron partícipes de la obstrucción de la visita.

Lo anterior es un recuento de las sanciones interpuestas a la plataforma Uber –y otras- en los años previos al dictamen de la Superintendencia de Industria y Comercio del cese de la operación de la plataforma en Colombia. El argumento más recurrente por estas plataformas (Didi, Uber, Cabify, etc.) a la hora de intentar desvirtuar las sanciones y ordenes que les son interpuestas por la Supertransporte y la SIC, es el de que solo son plataformas tecnológicas que sirven de intermediarias entre prestadores y usuarios del servicio público de transporte de pasajeros, pero las investigaciones realizadas por estos entes de control han podido concluir y demostrar que estas plataformas al determinar las condiciones del servicio prestado indicando y estableciendo un precio al usuario, instaurando condiciones de acceso y seleccionando el vehículo, afirman el hecho de que la influencia económica y laboral que tienen frente a la prestación del servicio de transporte es ineludible. Lo cual lleva a establecer que Uber –y las demás plataformas- al prestar este servicio de transporte individual de pasajeros violan las normas que regulan el mercado, además de que generan una desventaja significativa frente a los actores del servicio tradicional de transporte y generan desviación de la clientela, afectando de manera desproporcionada todo un mercado.

**Diferenciación entre servicio público y particular**

Se debe de tener en cuenta la clara diferencia que establece en la normativa de la diferencia entre un vehículo habilitado para para el transporte público y uno para el transporte particular el cual cuenta con muchas menos restricciones para ser utilizado, esto cumple con la lógica que el transporte público debe ser mucho más seguro y debe de contar con cierta profesionalización de los conductores. A continuación, representa mediante una tabla la diferenciación del transporte particular y público:

O R D	Descripción Requerimie nto	Legislación	Vehículos Servicio Público (Taxis) Legal	Vehículos Servicio Particular (Automoviles, vans, motos, etc.)	Trámites		
					Propiet ario Vehícul o Servicio Público	Propiet ario Vehícul o Servicio Particular	Con duct or
1	Placa	Ley 769/02 Art. 43,44 y 45	Amarilla	Blanca	SI	SI	
2	Colocar número placa parte superior externa y costados	Resol. 002999 19 May. 2003	SI	NO	SI		
3	Licencia de Tránsito	Ley 769/02 Art. 34 a 38	Servicio Público	Servicio Particular	SI	SI	

4	Licencia de Conducción	Ley 769/02 Art. 19	Público C1	Particular A1			SI
5	Vigencia Licencia de Conducción	Ley 769/02 Art. 22	Renovar cada 3 años	Renovar cada 10 años			SI
6	Pago Rodamiento a empresas	Contrato vinculación	\$ 50.000	NO	SI		
7	Tarjeta de Operación	Decreto 172/2001 Ar. 39 a 43	\$ 30.000	NO	SI		
8	SOAT	Ley 769/02 Art. 42		Servicio Particular	SI	SI	
9	Seguros Responsabili dad Contractual y Extracontrat ual	Decreto 170/2001	\$ 789.000	NO	SI		
10	Revisión Técnico Mecánica vehículo Nuevo	Ley 769/02 Art. 51	Nuevo a los dos años	Nuevo a los seis años	SI	SI	
11	Revisión Preventiva	Resol. 315/2013	Cada 2 meses	NO	SI		
12	Capacidad Transportado ra	Decreto 172/2001 Ar. 35	Limitada (Según estudio Técnico)	Infinita	SI		
13	Vidrios polarizados	Resol 3777/2003	Prohibición	No hay restricción			SI
14	Color del Vehículo	Resol. 3199 de 1999	Amarillo	Cualquier color	SI		
15	Clase de Vehículos	Ministerio de Transporte	Homologados por el Estado	Cualquier modelo y estructura	SI		
16	Tarifas	Alcaldes municipales	Reguladas por el Estado	NO	SI		
17	Planillas de viaje	Decreto 1079/2015	Reguladas por el Estado	NO			SI
18	Tarjeton	Decreto 1079/2015	Mensual	NO			SI
19	Seguridad Social	Decreto 1047/2014	Mensual	NO			SI
20	Impuesto del ICA	Ley 14 de 1983	Annual y Bimensual	NO	SI		
21	Impuesto de Renta	DIAN	Annual	NO	SI		
22	Taxímetro	Resol. 88918/2017 SIC	Obligatorio	NO	SI		
23	Habilitación	Ministerio de Transporte	Obligatorio	NO	SI		

24	Número de orden	Secretarías de Tránsito	Obligatorio	NO	SI		
25	Precios Vehículos nuevos en Concesionari os	Concesionari os	Más costosos 30%	Más económicos en un 30%	SI		
26	Afiliación empresa	Decreto 1079/2015	SI	NO	SI		
27	Colocar Distintivos		SI	NO	SI		
28	Retenes de Control	Secretarías de Tránsito	Muchos	Casi nada			SI
<b>TOTAL, RESTRICCIONES</b>					<b>21</b>	<b>4</b>	<b>7</b>

Fuente: ASOCIACION DE PROPIETARIOS DE TAXIS DE BOGOTA

Como se puede apreciar hay una clara diferenciación normativa y obligaciones que tiene un vehículo que si está habilitado para prestar el servicio de transporte público y uno particular. Se reitera que es para prestar un servicio más seguro para el pasajero. El proyecto de ley al buscar permitir que particulares presten el servicio está desconociendo todo el desarrollo normativo y creando una gran incertidumbre jurídica y atentando contra la seguridad del pasajero.

**Necesidad de tarifas reguladas**

En este proyecto de ley 003 se aclara que “Las plataformas tecnológicas podrán definir su esquema tarifario bajo la forma de libre fijación (...) basándose en las variables de oferta y demanda, garantizando así la libre competencia en el Servicio de movilidad colaborativa en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales (...) podrán [También] estructurar factores de cálculo que viabilicen el establecimiento de primas o cobros dinámicos que se adicionará al precio calculado con la tarifa base, sin perjuicio del cumplimiento de las normas relacionadas con protección al usuario y de libre competencia” dejando en claro que las tarifas para este tipo de transporte, de aprobarse, sería dinámica. En sí mismo las tarifas dinámicas han representado un problema para la justa competencia entre estas plataformas y las empresas tradicionales de transporte colombianas, pues a estas últimas están reguladas y con un sistema de precios ya estipulado. Estas plataformas al entrar con un sistema de precios más flexible se han podido permitir tarifas más económicas que terminan por determinar la elección de los usuarios en cuanto a su medio de transporte, pero el problema además no sucede sólo en términos de competitividad. Si bien la tarifa de los vehículos de las plataformas puede ser más baja, también puede ser más alta según la ocasión, ya que es la oferta y la demanda la que determina normalmente estos costos, en momentos de mayor necesidad o demanda de transporte estos tienden a elevarse exponencialmente.

En el marco del paro de los taxistas del 2019 las tarifas de empresas como Uber hicieron notoria esta tendencia de elevar sus precios, según un artículo publicado por El Tiempo “Mientras una carrera del norte al occidente de Bogotá cuesta aproximadamente \$18.000 pesos, este miércoles llegó a costar \$50.000. El valor de ese mismo recorrido, cerca de las tres de la tarde, era de \$28.700 pesos”. Para ese día los reportes de los usuarios protagonizaron las redes

sociales, los cuales evidenciaron incrementos de hasta el 300% en relación a las tarifas habituales. "Otra usuaria publicó una captura de pantalla en la que se evidencia el alza de la tarifa cerca de las cinco de la mañana. Se dirigía de Castilla a la Calle 100 con 9 y el viaje le costaba \$60.200, cuando usualmente el valor de la carrera oscila entre los \$17.000 a \$20.000 pesos". Y esta situación no es ajena a situaciones delicadas dentro del ámbito de la sociedad colombiana, pues en el marco del paro nacional del 2019, cuando se decretó el primer toque de queda en Bogotá de forma repentina, nuevamente las tarifas en las empresas de transporte sobrepasaron los \$50.000 sacando provecho de la necesidad inmediata de las personas de llegar a sus hogares rápidamente. Las plataformas manifestaron que esto no sucedió por decisiones de la empresa tomadas por mala fe, pues era la programación de las mismas plataformas la que calculaba las tarifas y que dicho aumento sólo correspondía a un aumento abrupto de la demanda.

Dejando a un lado los casos especiales sucedidos en eventos específicos, esta tendencia se sigue haciendo evidente ante protestas, eventos climáticos y demás que se suelen presentar en las ciudades, en los cuales ante cualquier aumento en la demanda del servicio se refleja directamente en un aumento en las tarifas de las plataformas. Un ejemplo claro es el de InDriver, cuya dinámica se basa en la negociación entre el conductor y los usuarios de la plataforma, en un día común y corriente con baja demanda de transporte el conductor se puede ver determinado por la necesidad de sacar algo de dinero y dejar el viaje extremadamente barato, afectando a la competencia leal con los otros servicios de transporte tradicionales que existen en el país, pero en un momento de alta demanda como lo es en temporadas de lluvia el afectado es el pasajero, el cual determinado por la necesidad, accederá con mayor facilidad a un viaje a costos mucho más elevados, es de esta forma que InDriver y las demás plataformas de transporte incurrir en especulación conforme a la Ley 1480/2011 en el Art. 55 (2011) en el cual "Se considera especulación la venta de bienes o prestación de servicios a precios superiores a los fijados por la autoridad competente..." Es por todo esto que las tarifas dinámicas no son beneficiosas ni en términos de competencia, ni en términos de favorabilidad del mercado, puede afectar tanto a los conductores como a los usuarios afectando así el sistema de transporte Colombiano y beneficiando netamente a las empresas que las manejan.

**Regulación estatal de tarifa**

La regulación de la tarifa del servicio guarda su relación con el carácter público esencial del transporte individual. Característica que implica "(i) la prevalencia del interés general sobre el particular, (ii) garantizar su prestación y (iii) proteger a los usuarios". Aunado a lo anterior, este servicio "comporta un carácter esencial al permitir materializar y ejercer libertades fundamentales como la de locomoción, al tiempo que facilita la satisfacción de intereses de distintos órdenes, incluido el ejercicio de actividades de diversa clase que permiten desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común y la economía en particular" (Corte Constitucional, Sentencia C-033 de 2014). En ese marco, la regulación estatal tarifaria, sin desconocer la libre competencia y que no es caprichoso sino desarrollo de los artículos 333 y 224 superiores,

garantiza el acceso de los usuarios al servicio público, así como su satisfacción de derechos fundamentales y fines consagrados en la Constitución Política.

Ahora bien, que el Estado intervenga en la fijación de la tarifa para garantizar el interés general, la prestación del servicio y los derechos de los usuarios no significa que la tarifa no pueda tener nuevos componentes flexibles. Es decir, sostenemos que es posible que se regulen variables para la existencia de tarifas dinámicas que puedan variar según criterios de congestión, horario o destino, pero que tales variables no sean completamente aleatorias de tal manera que restrinjan el acceso al servicio por motivos de elevados costos para los usuarios.

Los anteriores planteamientos, que comprenden una visión actualizada de cómo puede ser regulada la tarifa del servicio atendiendo a distintas dinámicas novedosas del sector económico, no fueron consideradas en la subcomisión en atención a la decisión de no otorgar el aval, de plano, de las proposiciones de quienes no coincidimos con el espíritu del proyecto. Además, estaban contenidos tanto en el proyecto de ley de los congresistas Robledo y Gómez como en las proposiciones negadas en la subcomisión.

**Afectación al transporte colectivo**

En los artículos 4 numeral E y 28 del proyecto de ley en mención, puede encontrarse una de las disposiciones más problemáticas desarrolladas dentro de este, todo por cuenta de la posibilidad que se abriría a un nuevo modelo de transporte colectivo.

Lo anterior, establecería una competencia directa al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros el cual fue reglamentado por el Decreto 170 de 2001. Esta competencia generaría una afectación económica a este servicio, pero también implicaría una posible reducción de la demanda de transporte colectivo puesto que brindaría una opción similar al taxi, mucho más económica generando cuantiosas pérdidas no sólo a este tipo de transporte sino también al transporte masivo, tomando también una clara posición contradictoria al transporte masivo al cual se le han invertido cuantiosos recursos públicos y que tantas dificultades ha enfrentado en nuestro país.

De acuerdo con lo expuesto y siguiendo el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, «el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios y sujeto a una contraprestación económica»<sup>1</sup>, para este caso particular, los vehículos y más específicamente el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de Pasajeros, «es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para recorrer total o parcialmente una o más rutas legalmente

<sup>1</sup> Decreto 170 de 2001, art. 4.

autorizadas»<sup>2</sup> por tal razón, este tipo de servicio no debería prestarse por parte de ningún otro tipo de transporte que no sea el debidamente regulado y desarrollado en las condiciones previstas en la Constitución y la Ley.

Es necesario ratificar que la operación del transporte público en Colombia es un servicio inherente a la finalidad social del Estado, es un servicio esencial, y por tanto está sujeto a la regulación, reglamentación e intervención del gobierno, sin embargo en este caso el Gobierno y algunos legisladores hacen caso omiso a las afectaciones que este tipo de servicios compartidos generarían a un servicio público como el de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de Pasajeros, reemplazándolo por vehículos particulares sin las debidas condiciones de seguridad y calidad. Dicen Botero y Alegría (2017)<sup>3</sup> que

En el caso colombiano, ha sido tradicional que las empresas privadas presenten el servicio público de transporte para lo cual en teoría se exige el cumplimiento de una reglamentación y requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica, económica, organizativa, comodidad y seguridad, factores necesarios para garantizar a los usuarios una movilización segura, eficiente, permanente y a precios justos bajo los parámetros de una economía de mercado. Las plataformas y aplicaciones tecnológicas ameritan un análisis especial por las características diferentes y la manera como terminan prestando servicios públicos que se salen del marco regulatorio y de todo cuanto la sociedad de consumo ha conocido. El problema que debe ser resuelto desde el punto de vista jurídico, está en las reclamación y las protestas de los diferentes gremios, en especial el de transporte público, en vista del desplazamiento sufrido por empresas no habilitadas para prestar el servicio y que utilizando nuevas tecnologías, han desbordado los límites establecidos por el mismo Estado. Exigen igualdad de condiciones, seguridad jurídica y competencia leal. (Subrayado y negrita fuera de texto)

**Transporte intermunicipal**

Este servicio que se ha visto ampliamente afectado por la Pandemia, ahora enfrenta un nuevo desafío, la intervención en el mercado por cuenta de servicios de plataformas tecnológicas. El que estos servicios de plataformas pretendan prestar servicios como el que está reglamentado en el Decreto 171 de 2001 y que desarrolla las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, representa una vulneración a los derechos de las empresas, conductores y propietarios de vehículos que prestan este servicio y que se han registrado, validado y autorizado por intermedio de autoridades competentes.

Es indispensable que el Ministerio de Transporte como autoridad competente, verifique y se manifieste frente a la posibilidad de que los servicios prestados por plataformas intervengan,

<sup>2</sup> Decreto 170 de 2001, art. 6.

<sup>3</sup> Botero Sánchez, M. E., & Alegría Paredes, D. P. (2017). ¿La nueva tecnología en el sector transporte obstaculiza o fortalece el servicio público?. Verba Luris, (37), 25–41. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaluris.0.1022>

modifiquen y afecten directamente la demanda del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, transgrediendo una vez más las disposiciones constitucionales y legales que amparan el servicio de transporte en Colombia.

Finalmente, es necesario afirmar que al permitirse la entrada de estos vehículos particulares prestando servicios intermunicipales, se afectaría a los pequeños y medianos municipios del país, fomentando un tipo de transporte de muy difícil control por parte de las autoridades, sin contar con estándares de calidad y seguridad a la luz de la forma como se presta ahora el servicio.

**Conflicto entre el proyecto 266 y 003**

Se presenta un conflicto entre los proyectos de ley 003 de 2020 acumulado y el proyecto de ley 266 de 2020 "Por medio de la cual se establece el régimen regulatorio del sector transporte, se determina el procedimiento administrativo sancionatorio y se dictan otras disposiciones.". el cual tiene como objetivo establecer el régimen regulatorio del sector transporte, incluyendo las faltas, sanciones, autoridades competentes y el procedimiento administrativo, así como las disposiciones relacionadas con la protección a los usuarios del servicio de transporte, servicios conexos y complementarios.

El proyecto de ley 266 con aval del gobierno y mensaje de urgencia se radica después del proyecto ley 003 y demás proyectos acumulados, los cuales versan sobre puntos en común como la regulación de las tarifas y la competencia de las autoridades, además el Proyecto de ley 266 no contempla de ninguna forma a las Empresas de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediada por plataformas tecnológicas. Estos dos proyectos que actualmente se encuentran en trámite en el Congreso de la República van a crear una duplicidad legislativa en donde el último proyecto que se sancione podría derogar al anterior, además de la confusión legislativa que se está generando. A continuación, se presentan algunos puntos en común.

PL 003 de 2020 (Acumulado)	PL 266 de 2020 (Con mensaje de Urgencia)	Notas
<p><b>Artículo 26.</b> Tarifa. Las plataformas tecnológicas podrán definir su esquema tarifario bajo la forma de "libre fijación", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, y las normas que la modifiquen o sustituyan, basándose en las <b>variables de oferta y demanda</b>, garantizando así la libre competencia en el Servicio de movilidad colaborativa en vehículo particular Intermediado por plataformas digitales.</p>	<p><b>ARTÍCULO 32.</b> EMPRESAS DE TRANSPORTE QUE PRESTEN SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS. Las empresas de transporte que presten servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros serán responsables por: 32.27 Alterar la tarifa, cuando esta se encuentre regulada.</p>	<p>El PL.003 dicta que el tema tarifario varía según la oferta y la demanda en cambio el PL 266 con medida de urgencia reitera que la tarifa debe ser regulada. Hasta en el caso de exponer que el servicio no puede prestarse por debajo del 30%. El precio debe ser regulado para que no se genere una competencia</p>
<p>Todos los usuarios pasajeros deberán recibir información completa, suficiente y detalladamente, de forma previa a la iniciación de un viaje o servicio, sobre el valor exacto, los componentes de la tarifa y los impuestos aplicables. Este cálculo sólo podrá variar si varían las condiciones</p>	<p><b>ARTÍCULO 33.</b> EMPRESAS DE TRANSPORTE QUE PRESTAN EL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA. En adición a las infracciones previstas para las empresas de transporte que</p>	

<p>de distancia, tiempo o destino. El pago del Servicio podrá hacerse por cualquier medio de pago admitido legalmente en Colombia. Para las transacciones en efectivo, los Operadores de Plataformas Tecnológicas deberán disponer de mecanismos de control suficientes para dar cumplimiento a las normas contables y tributarias vigentes en todo momento.</p>	<p>prestan el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros, las empresas de transporte que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera serán responsables por:</p> <p>33.12 Disminuir el servicio de cada ruta en más de un 30%, de acuerdo con los permisos de operación, por más de quince (15) días consecutivos.</p> <p>33.15 Cobrar una tarifa inferior diferente a la establecida, cuando esta se encuentre regulada.</p> <p>33.15 Cobrar una tarifa inferior diferente a la establecida, cuando esta se encuentre regulada.</p>	<p>desleal donde una empresa reduzca el precio tal que quiebra a las demás y después pueda dominar el mercado.</p>
<p><b>Artículo 6. Autoridades de transporte.</b> Son autoridades de transporte competentes en la categoría de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediado por plataformas tecnológicas, según su radio de acción, las siguientes:</p> <p>a) En la Jurisdicción Distrital y Municipal: los Alcaldes Municipales y/o Distritales o los organismos en quien estas deleguen tal atribución.</p> <p>b) En la Jurisdicción del Área Metropolitana constituida de conformidad con la Ley: La Autoridad de Transporte Metropolitana.</p> <p>Parágrafo. Las autoridades de transporte no podrán autorizar servicios por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta.</p> <p><b>Artículo 7.</b> Vigilancia, Inspección y Control. Las autoridades de transporte competentes de cada jurisdicción, serán las encargadas de ejercer la vigilancia, inspección y control de la prestación del servicio de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediado por plataformas tecnológicas, incluyendo la supervisión del cumplimiento de las especificaciones, condiciones, requisitos y obligaciones a que se refiere la presente</p>	<p><b>ARTÍCULO 7.</b> SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE. La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte, encargada de conocer en forma exclusiva los asuntos de radio de acción nacional, adelantar las acciones administrativas sancionatorias, y adoptar las medidas administrativas a que haya lugar con ocasión de la infracción a las normas que regulan el sector transporte y los derechos de los usuarios del sector transporte en todos sus modos; respecto de (...)</p> <p><b>ARTÍCULO 8.</b> AUTORIDAD SANCCIONATORIA DEL NIVEL TERRITORIAL. Las autoridades de transporte competentes de cada jurisdicción o en quien éstas deleguen, serán las encargadas de adelantar las acciones administrativas sancionatorias a que haya lugar con ocasión de la infracción a las normas que regulan el sector transporte, respecto de (...)</p>	<p>Como se observa tanto el PL 003 y PL 266 se van a atribuir competencias a las superintendencia de transporte y las alcaldías y distritos como autoridades. Lo que puede generar dualidad de funciones o choque de ellas.</p>

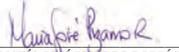
de Urgencia, lo que conllevaría a que el último proyecto que se sancione podría derogar el anterior, además de la confusión legislativa que se está generando.

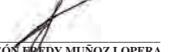
Es por esta razón que proponemos:

**PROPOSICIÓN**

En nuestra calidad de Representantes a la Cámara e integrantes de la Subcomisión encargada revisar el articulado y unificar criterios respecto del alcance y contenido del Proyecto de Ley No. 003 de 2020 cámara "Por medio de la cual se crea la categoría del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo particular intermediado por plataformas tecnológicas, y se dictan otras disposiciones" acumulado con los Proyectos de Ley Nos. 174 de 2020 Cámara, 185 de 2020 Cámara; 199 de 2020 Cámara, 242 de 2020 Cámara y 446 de 2020 Cámara", y con base en los argumentos esbozados anteriormente, **presentamos Informe Alternativo y solicitamos a los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar la reapertura de la votación de la proposición con la que termina el informe de ponencia del Proyecto de Ley No. 003 de 2020 cámara "Por medio de la cual se crea la categoría del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículo particular intermediado por plataformas tecnológicas, y se dictan otras disposiciones" acumulado con los Proyectos de Ley Nos. 174 de 2020 Cámara, 185 de 2020 Cámara; 199 de 2020 Cámara, 242 de 2020 Cámara y 446 de 2020 Cámara".**

Representantes de la subcomisión,

  
**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara

  
**LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA**  
 Representante a la Cámara

Representante invitado,

  
**JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO**  
 Representante a la Cámara

**ARTÍCULO 9°. COMPETENCIA PREFERENTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE.** En todo caso la Superintendencia de Transporte podrá de oficio iniciar o asumir la actuación administrativa iniciada por la autoridad sancionatoria del nivel territorial, Parágrafo Primero. En todo caso, aquel que actúe en calidad de empresa de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediado por plataformas tecnológicas, así como el operador de la plataforma tecnológica, tienen la obligación de suministrar la información que requieran las autoridades del Estado colombiano.

Parágrafo Segundo. El incumplimiento de las especificaciones, condiciones, requisitos y obligaciones a que se refiere la presente Ley, junto con aquellas contenidas en las Leyes para transporte terrestre de pasajeros, vigentes a la época de ocurrencia de los hechos, darán lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las normas de transporte.

**ARTÍCULO 9°. COMPETENCIA PREFERENTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE.** En todo caso la Superintendencia de Transporte podrá de oficio iniciar o asumir la actuación administrativa iniciada por la autoridad sancionatoria del nivel territorial, Parágrafo Primero. En todo caso, aquel que actúe en calidad de empresa de movilidad colaborativa en vehículo particular, intermediado por plataformas tecnológicas, así como el operador de la plataforma tecnológica, tienen la obligación de suministrar la información que requieran las autoridades del Estado colombiano.

Parágrafo Segundo. El incumplimiento de las especificaciones, condiciones, requisitos y obligaciones a que se refiere la presente Ley, junto con aquellas contenidas en las Leyes para transporte terrestre de pasajeros, vigentes a la época de ocurrencia de los hechos, darán lugar a la aplicación de las sanciones previstas en las normas de transporte.

**CONSIDERACIONES FINALES**

A partir de todos los puntos expuesto anteriormente se puede concluir que el proyecto de ley a todas luces es inconveniente porque desconoce los desarrollos normativos para la prestación del servicio público de transporte al buscar permitir que vehículos particulares presten el servicio público de transporte. El proyecto desnaturaliza el servicio particular al habilitar a el transporte colectivo, se crea un impacto para la finanzas Estales de 11 a 22 billones para la compensación de los cupos, además que no es claro porque la plataformas debe ser catalogadas como mera empresas intermediadoras si cumplen con las características para ser catalogados como empresas de transporte público, en este punto, ya otro países han dirimido este debate al catalogarlo como empresas de transporte público ya que cumple con todas las características.

Al desmontar la restricción de la capacidad transportadora se permite un sobre oferta de servicio transporte lo que tendrá dos consecuencias directas como se ha demostrado en diferente estudio, primera un sobre congestión vehicular y segundo un aumento en la contaminación ambiental a causa del aumento de los carros.

Por último, continuar con el trámite del presente proyecto de ley, generaría una duplicidad legislativa con el proyecto de ley 266 de 2020 "Por medio de la cual se establece el régimen regulatorio del sector transporte, se determina el procedimiento administrativo sancionatorio y se dictan otras disposiciones.", el cual cuenta con aval del Gobierno Nacional y con Mensaje

**Bibliografía**

- Anair, Don, Martin, J., Pinto de Moura, M., & Goldman, J. (2020). *Ride-Hailing's Climate Risks Steering a Growing Industry Toward a Clean Transportation Future*. Union of Concerned Scientists. Obtenido de <https://www.ucsusa.org/sites/default/files/2020-02/Ride-Hailing%27s-Climate-Risks.pdf>
- El Universo. (21 de 11 de 2019). Acusan a Uber de aumentar la contaminación en ciudades de Europa. *El Universo*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/11/21/nota/7614161/acusan-uber-aumentar-contaminacion-ciudades-europa/>
- HILTZIK, M. (24 de 02 de 2020). *Los Angeles Time*. Obtenido de Uber y Lyft aumentan el tráfico y la contaminación. ¿Por qué las ciudades los permiten?: <https://www.latimes.com/espanol/vida-y-estilo/articulo/2020-02-24/uber-y-lyft-aumentan-el-trafico-y-la-polucion-por-que-las-ciudades-los-permiten>
- Portafolio. (2018). ¿Plataformas como Uber causan más trancones en las ciudades? *Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/plataformas-como-uber-causan-mas-trancones-en-las-ciudades-522120>
- Schaller, B. (2018). *THE NEW AUTOMOBILITY: LYFT, UBER AND THE FUTURE OF AMERICAN CITIES*. New York. Obtenido de <http://www.schallerconsult.com/rideservices/automobility.pdf>
- Semana. (2020). ¿Por qué Uber se va de Colombia? *Semana*.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (20 de 12 de 2019). *ACTA No 2383*. Obtenido de <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/pdf/Acta%20Setencia%20UBER.pdf>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (20 de 12 de 2019). *Industria y Comercio Superintendencia*. Obtenido de <https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-ordena-cese-de-la-prestaci%C3%B3n-del-servicio-de-transporte-uber>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (23 de 07 de 2019). *Superindustria exige a Uber fortalecer medidas de seguridad para proteger datos personales de colombianos*. Obtenido de <https://www.sic.gov.co/Superindustria-exige-a-Uber-fortalecer-medidas-de-seguridad-para-protger-datos-personales-de-colombianos>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (12 de 08 de 2019). *Superindustria sanciona a Uber con \$2.128 millones por obstruir vista administrativa*. Obtenido de <https://www.sic.gov.co/Superindustria-sanciona-a-Uber-por-obstruir-vista-administrativa>
- Supertransporte. (07 de 07 de 2015). *Primeras sanciones de la Supertransporte a investigadas por*. Obtenido de [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2015/comunicado\\_prensa/Julio/CP%20Plataformas%20tecnologicas.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2015/comunicado_prensa/Julio/CP%20Plataformas%20tecnologicas.pdf)
- Supertransporte. (12 de 03 de 2015). *Superintendencia de Puertos y Transporte*. Obtenido de [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2015/comunicado\\_prensa/Marzo/CP06-12mar%20operativos%20plataformas%20transporte%20especial.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2015/comunicado_prensa/Marzo/CP06-12mar%20operativos%20plataformas%20transporte%20especial.pdf)
- Supertransporte. (31 de 08 de 2016). *Supertransporte conmina a Uber a no facilitar más la prestación de servicios de transporte que no cumplan con la regulación colombiana*. Obtenido de <https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2016/Agosto/Comunicaciones/CP5-2-Uber.pdf>
- Supertransporte. (19 de 12 de 2016). *Supertransporte sanciona a Uber por insistir, contraprobación gubernamental, en la promoción de servicios de transporte no autorizado en Colombia*. Obtenido de <https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2016/Diciembre/Comunicaciones/CP7-2.pdf>
- Supertransporte. (17 de 08 de 2017). *Supertransporte confirma multa de \$516 millones a Cabify Colombia*. Obtenido de [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2017/Agosto/Comunicaciones/CP1-02\\_17ago\\_Confirman\\_Sancion\\_Cabify.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2017/Agosto/Comunicaciones/CP1-02_17ago_Confirman_Sancion_Cabify.pdf)
- Supertransporte. (18 de 12 de 2019). *SUPERTRANSPORTE SANCCIONÓ A UBER COLOMBIA SAS POR INCUMPLIR ORDEN DE NO PROMOVER NI PROMOCIONAR SERVICIOS NO AUTORIZADOS*. Obtenido de <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2019/sancion-uber/>

# ENMIENDAS

## ENMIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se crea la Red Colombiana de Identificación Animal (RCIA), la cédula animal y se dictan otras disposiciones*

Bogotá D.C., abril 22 de 2021

Doctor  
**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**  
Presidente  
Honorable Cámara de Representantes  
República de Colombia  
E.S.D

Ref. Enmienda Informe de ponencia para Segundo debate del Proyecto de Ley No. 147 de 2020-Cámara: "Por medio del cual se crea la Red Colombiana de Identificación Animal RCIA, la cédula animal y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, el pasado 14 de diciembre de 2020, se radicó en dicha cédula legislativa Informe de ponencia para Segundo debate del Proyecto de Ley No. 147 de 2020-Cámara: "Por medio del cual se crea la Red Colombiana de Identificación Animal RCIA, la cédula animal y se dictan otras disposiciones".

Por un error involuntario de transcripción en dicho documento, el cual fue posteriormente publicado en la Gaceta N° 1498 del 15 de diciembre de 2020, en lugar del articulado **APROBADO** en primer debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente, se presentó el articulado **PROPUESTO** para el primer debate. Es decir, el documento obvió las modificaciones de las que fue objeto el proyecto de Ley en dicha instancia del trámite legislativo.

Con el fin de evitar defectos de orden procedimental, y teniendo en cuenta que la Gaceta 1498 de 2020 fue publicada con un articulado propuesto para segundo debate que no concuerda con el texto aprobado en primer debate de la comisión, solicitamos respetuosamente que el informe de ponencia sea publicado en una nueva gaceta, con el fin de enmendar el error e incluir allí como texto propuesto para segundo debate, el texto aprobado en primer debate en la sesión ordinaria de la Comisión Quinta Constitucional

Permanente de la Cámara de Representantes el día 11 de noviembre de 2020, que obra en las páginas 19 y 20 de la gaceta antes descrita.

Para su conocimiento y fines pertinentes a continuación indicamos cual es el articulado que debe incluirse en la nueva publicación:

### PROYECTO DE LEY No. 147 de 2020 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA RED COLOMBIANA DE IDENTIFICACIÓN ANIMAL RCIA, LA CÉDULA ANIMAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear la Red Colombiana de Identificación Animal RCIA, implementar la cédula animal a partir de la promoción voluntaria de la implantación del microchip de identificación a los animales domésticos de compañía felinos y caninos del territorio nacional, incluidos aquellos que estén en hogares de paso, albergues, refugios, estamentos públicos, animales en situación de calle de forma progresiva. Parágrafo. El microchip debe cumplir los estándares aprobados por la autoridad competente de carácter internacional vigente

**Artículo 2. De la implantación del microchip de identificación animal.** A partir de la promulgación de la presente ley, los médicos veterinarios con tarjeta profesional vigente, las veterinarias, clínicas veterinarias, Centros de Bienestar Animal, y programas de atención veterinaria de los entes territoriales podrán realizar este procedimiento que deberá ser ejecutado por los profesionales veterinarios en cumplimiento de la normatividad de bienestar animal vigente, estarán habilitadas para llevar a cabo el proceso de implantación del microchip de identificación animal en el territorio nacional. Este procedimiento deberá estar plenamente regulado y vigilado por la Subgerencia de Protección animal del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

**Parágrafo 1.** En un plazo no mayor a 2 (dos) años los establecimientos enunciados en el presente artículo a nivel nacional deberán contar con el lector de microchip de identificación animal y habilitarse de acuerdo con la ley para realizar el proceso de identificación animal.

**Parágrafo 2.** El gobierno nacional en concurrencia con las autoridades locales desarrollará programas de sensibilización de tenencia responsable y cuidado de animales de compañía en las que se promueva la implantación del microchip y el registro e identificación animal, con especial enfoque en los territorios rurales.

**Artículo 3. Sanción:** Adiciónese un numeral al Artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así: Artículo 124. Comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales y por lo tanto no deben efectuarse:

1. Dejar deambular semoviente, animales feroces o dañinos, en espacio público y privado, lugar abierto al público, o medio de transporte público, sin las debidas medidas de seguridad.
2. Impedir el ingreso o permanencia de perros lazarillos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor, en lugares públicos, abiertos al público, sistemas de transporte masivo, colectivo o individual o en edificaciones públicas o privadas.
3. Omitir la recogida de los excrementos de los animales, por parte de sus tenedores o propietarios, o dejarlos abandonados después de recogidos, cuando ello ocurra en el espacio público o en áreas comunes.
4. Trasladar un canino de raza potencialmente peligrosa en el espacio público, zonas comunes o en los lugares abiertos al público o en el transporte público en que sea permitida su estancia, sin bozal, trailla o demás implementos establecidos por las normas vigentes.
5. Incumplir las disposiciones para el albergue de animales.
6. Incumplir la normatividad vigente de importación, registro, posesión, compra, venta, traspaso, donación o cualquier cesión del derecho de propiedad sobre animal clasificado como potencialmente peligroso en la ley.
7. Tolerar, permitir o inducir por acción u omisión el que un animal ataque a una persona, a un animal o a bienes de terceros.
8. Entrenar ejemplares caninos para su participación en peleas como espectáculo, para la agresión de las personas, a las cosas u otros animales o establecer asociaciones caninas orientadas para este fin.
9. Permitir que animales o mascotas esparzan, parcial o totalmente, en el espacio público o zonas comunes, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez puestas para su recolección.
10. Incumplir la normatividad vigente en materia de identificación animal e implantación de microchip.

**Artículo 4º. Red Colombiana de Identificación Animal- RCIA.** Créese la plataforma virtual RCIA, la cual estará bajo la dirección de la subgerencia de protección animal del Instituto Colombiano Agropecuario ICA en coordinación de las secretarías de salud de las entidades territoriales, que tendrá como finalidad consolidar y asegurar toda la información de los animales de compañía domésticos felinos y caninos del territorio nacional, estableciendo unos parámetros mínimos de información.

**Parágrafo.** Las veterinarias deberán hacer la solicitud a las secretarías de salud de la entidad territorial correspondiente para obtener el acceso a la plataforma Red Colombiana de Identificación Animal- RCIA en los parámetros y protocolos de seguridad contemplados en la legislación vigente. La disposición será reglamentada por el Ministerio de interior.

**Parágrafo Transitorio.** A partir de la promulgación de la presente ley y en un plazo no mayor a doce (12) meses, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones deberá formular los lineamientos generales para la creación de la plataforma virtual- RCIA, formalizando las recomendaciones que considere indicadas en especial las de seguridad de la información.

**Artículo 5º Obligación mínima de datos:** La Red Colombiana de Identificación Animal-RCIA, deberá cuanto menos tener la siguiente información:

- Nombre del animal
- Número de microchip
- Teléfono, dirección y correo electrónico de la veterinaria donde se implantó el microchip.
- Control sanitario (vacunación y esterilización) al día
- Raza
- Sexo
- Fecha de nacimiento real o estimada
- Nombre del responsable o cuidador y su correo electrónico.
- Tipificación del animal si hace parte de una raza manejo especial - Acápite de observaciones veterinarias y antecedentes específicos.

**Parágrafo.** En caso del cambio de cuidador, tenedor o propietario del animal o muerte del animal se deberá de inmediato realizar la actualización en el RCIA.

**Artículo 6º Registro y Expedición cédula animal.** Posterior registro en el RCIA se expedirá de forma digital un documento que contenga los datos que están en la plataforma del RCIA, de manejo exclusivo del cuidador. Se cancelará la cédula animal y saldrá de la información por muerte del animal.

**Parágrafo.** La expedición de la cédula animal deberá ser un procedimiento ágil y oportuno desde la plataforma RCIA y que únicamente podrán expedir las veterinarias

que cumplan con los requisitos de la presente ley y que estén habilitadas de acuerdo con la regulación correspondiente.

**Artículo 7°. Tramite en caso de pérdida del animal.** La Policía Nacional contará con acceso limitado a la plataforma RCIA, la cual permitirá que en caso de pérdida o hurto del animal se obtenga un ágil y oportuno trámite en el proceso de búsqueda y ubicación de los propietarios, tenedores o cuidadores.

**Parágrafo.** El acceso a la plataforma RCIA por parte de la POLICÍA NACIONAL deberá ser autorizado y coordinado por la subgerencia de protección animal del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

A partir de la promulgación de la presente ley, todos los comandos de acción inmediata (CAI) deberán contar con un lector de microchip de identificación animal.

**Artículo 8° Línea única nacional.** Dentro de la línea nacional del escuadrón anti-crueldad se permitirá el reporte de animales perdidos o abandonados para realizar el proceso de ubicación de propietario o para los trámites y procesos pertinentes.

**Artículo 9°. Consolidación de información de registro público.** A partir de la vigencia de la Ley la autoridad competente contará con un plazo de 12 meses para avanzar en la consolidación de una plataforma única de registro animal a partir de las bases de datos privadas de registro actualmente existentes.

**Parágrafo.** Con arreglos a la normativa existente en materia de protección de datos y de información los propietarios de las bases de datos actualmente existentes estarán obligados a reportar la información disponible a la autoridad competente con el propósito de consolidar la base de datos contemplada en el presente artículo.

**Artículo 10. Homologación de Información.** La plataforma RCIA deberá progresivamente unificarse con el sistema de registro de salida internacional de 5 los animales de compañía con la utilización preponderante de documentación digital.

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

Toda vez que esta enmienda sea publicada, comedidamente le solicito que haga parte integral de la ponencia y se continúe con curso normal del trámite a este Proyecto de

Ley que representa tanta importancia para la protección de los animales y aumenta las garantías para su tenencia y cuidado responsable.

De antemano agradecemos su comprensión y ayuda para subsanar este defecto procedimental

Cordialmente,

**JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ**  
Representante a la Cámara

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 95 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

**Referencia:** Concepto a proyecto de ley No. 95 de 2020 Cámara.

Respetado Doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 95 de 2020 Cámara **«Por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones».**

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

**MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.R. Fabian Diaz Plata  
Ponentes: H.R. Flora Perdomo Andrade, H.R. Crisanto Pizzo Mazabuel

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga - Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media  
Juan Carlos Martínez Martín-Director Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender.  
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe de la Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Luz Mary Rojas - Asesora Despacho Ministra  
Lina María Mantilla - Asesora Despacho Ministra

Concepto al proyecto de ley No. 95 de 2020 Cámara «Por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones»

#### I. CONSIDERACIONES GENERALES

##### Objeto

Mediante el proyecto de ley se pretende robustecer la soberanía alimentaria del país mediante la promoción de la economía campesina y la agricultura familiar y en ese orden, garantizar su participación en mercados locales, de forma tal que permita un desarrollo social y alimentario y la superación paulatina de los subsidios como mecanismo de desarrollo.

##### Motivación

El autor del proyecto presenta en la exposición de motivos el crecimiento que ha tenido la agricultura campesina, comunitaria y familiar en América Latina y el Caribe en contraposición con los indicadores de pobreza rural del país, evidenciando así su potencial en la superación de este escenario. En ese sentido, el fortalecimiento de la política agropecuaria basada en la economía campesina permite fundar las bases de una soberanía alimentaria necesaria para resistir el embate de los ciclos económicos sin exponerse a situaciones de hambruna, al mismo tiempo que robustecer la capacidad de exportación del país.

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas especialmente mediante Decreto 5012 de 2009, se permite manifestar que es de su competencia el estudio del artículo 10, por cuanto las acciones allí formuladas implican su participación y recomienda excluir al Ministerio de Educación Nacional de su trámite, dados los argumentos técnico-jurídicos que a continuación se presentan:

#### II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

##### 1. Artículo 10

El artículo 10 establece la participación del Ministerio de Educación Nacional en el diseño e implementación de una campaña nacional para incentivar el consumo de productos propios de la economía campesina y la agricultura familiar.

Al respecto, considera esta Cartera, que la disposición es inconveniente para el sector educación puesto que su objeto no corresponde a las funciones que les son asignadas, especialmente en las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 y en el Decreto 5012 de 2009; de acuerdo con los cuales, la función esencial del Ministerio corresponde a la referida en el artículo 148 de la Ley 115 de 1994, es decir, la de diseñar políticas para el sector educación, por ende, propone los referentes de calidad educativa (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia) y las herramientas de fortalecimiento curricular para que puedan adoptarse en la gestión de cada establecimiento educativo.

En tal propósito, el Ministerio expide una serie de documentos que permiten a los docentes del país contar con orientaciones frente a la enseñanza de las áreas, para que los niños, niñas y adolescentes, puedan construir aprendizajes que materialicen la consecución de los fines de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994.

De otra parte, es preciso hacer referencia que con la promulgación de Ley 2046 de 2020 "por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos", se desarrollan temas similares a los propuestos en esta iniciativa, por lo que este Ministerio de Educación Nacional recomienda su observancia en este trámite legislativo, para evitar duplicidad normativa.

Por lo anteriormente expuesto recomendamos respetuosamente excluir al Ministerio de Educación Nacional del trámite legislativo del artículo en estudio.

## 2. Consideraciones Fiscales

El proyecto de ley establece el diseño e implementación de una campaña nacional que incentive el consumo de alimentos propios de la agricultura campesina y familiar, los cuales implican la destinación de recursos públicos significativos. En tal sentido, es necesario incluir el concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.

Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes "constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República".

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

## III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional recomienda respetuosamente se considere excluir del trámite legislativo el artículo 10 por cuanto su propósito es inconveniente para el sector educación, toda vez que su objeto no se corresponde con las funciones y competencias que le fueron asignadas. Adicionalmente, como se indicó, considerando que el propósito de este artículo ya se encuentra contemplado en la Ley 2046 de 2020 "por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos" lo que conllevaría una duplicidad normativa.

Finalmente, es necesario incluir un informe detallado sobre el impacto fiscal de la iniciativa, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la misma y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como la fuente de financiación para el diseño e implementación de la campaña que se pretende.

# CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen condiciones para la implementación de tarjetas prepago o tarjetas de recarga, bonos de compra o tarjetas de regalo y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.

Honorable Congresista  
**GERMÁN ALCIDES BLANCO**  
Presidente  
Cámara de Representantes.  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2021-018415  
Bogotá D.C., 15 de abril de 2021 18:55

Radicado entrada  
No. Expediente 14810/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 132 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se establecen condiciones para la implementación de tarjetas prepago o tarjetas de recarga, bonos de compra o tarjetas de regalo y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1, tiene por objeto: "establecer condiciones para la expedición, implementación y uso de las tarjetas prepago o tarjetas de recarga y de los bonos de compra o tarjetas de regalo."

Para el cumplimiento de los fines perseguidos, el articulado propone, principalmente: (i) establecer las condiciones, características y vigencia para la expedición y operación de: Tarjetas prepago, Bonos de regalo o tarjetas de regalo, bonos de compra o tarjetas de regalo nominativos, Bonos de compra o tarjetas de regalo al portador; (ii) crear el fondo para el Deporte Inclusivo a cargo del Ministerio del Deporte; (iii) facultar al gobierno Nacional para establecer la reglamentación del recaudo, distribución y demás procedimientos para la administración de los recursos del Fondo para el deporte inclusivo.

Frente a lo propuesto, la presente iniciativa tiene por objeto establecer un marco normativo con condiciones mínimas, pertinentes y necesarias para la expedición, implementación y uso de las tarjetas prepago o tarjetas de recarga y de los bonos de compra o tarjetas de regalo por parte de los entes emisores de este tipo de productos.

En materia presupuestal, en el párrafo del artículo 7 se establece que:

*"En los casos en que haya transcurrido el periodo de vigencia de la recarga y el usuario no haya hecho efectivo su saldo a favor a través de los bienes y servicios ofrecidos por el proveedor, las recargas vencidas deberán ser destinadas al Ministerio del Deporte, quien a su vez deberá destinar estos recursos para el diseño e implementación de programas de fomento del deporte, la recreación y la actividad física para niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad." (subraya fuera del texto)*

Similarmente, el párrafo del artículo 14 determina:

*"En los casos en que haya transcurrido el periodo de vigencia de los bonos de compra o tarjetas de regalo, y el usuario no haya hecho efectiva la adquisición de bienes y servicios ante el emisor, el valor de los bonos de compra o tarjetas de regalo vencidos o de los restantes de acuerdo al inciso tercero del artículo inmediatamente anterior, deberá destinar estos recursos para el diseño e implementación de programas de fomento del deporte, la recreación y la actividad física para niños, niñas y adolescentes con o sin discapacidad." (subraya fuera del texto)*

En concordancia, el artículo 15 crea un nuevo "Fondo para el Deporte Inclusivo" al cual se dirigirán los recursos antes señalados, de manera que sería obligación del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Deporte, todo lo concerniente a su reglamentación.

Al respecto, el pretendido Fondo no ocasionaría impacto fiscal alguno, siempre y cuando su financiación esté limitada a las fuentes señaladas y no se incluyan aportes del Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, la propuesta adolece de requisitos mínimos para la constitución de un Fondo, pues no se determina su naturaleza, lo que no permitiría determinar si le aplicaría lo dispuesto en el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante, EOP).

De otra parte, resulta pertinente resaltar que en el marco de la nueva política pública para el desarrollo del sistema financiero publicado en días pasados, el Gobierno Nacional radicó el proyecto de Ley 413 de 2021 Senado<sup>1</sup>, el cual busca integrar la regulación de los pagos en la economía en cabeza del Banco de la República y adoptar una nueva política pública en este frente para:

- Garantizar el acceso de todos los usuarios potenciales (hogares y empresas) a un sistema de pagos eficiente, seguro y rentable.
- Garantizar la continuidad de los servicios de pago a los usuarios
- Proteger a los usuarios contra el fraude, la falsificación y el uso no autorizado de sus datos privados
- Estimular la innovación y fomentar el desarrollo de servicios complementarios.

El artículo 4 de la iniciativa propuesta establece el nuevo "regulador de los servicios de pago", el cual tendrá competencia sobre todas las instituciones que participan en el sistema de pagos, incluidas aquellas que no tienen la calidad de entidades financieras. Adicionalmente, el artículo 2 de la propuesta consagra dentro de

<sup>1</sup> Por el cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dicta otras disposiciones". Ver gaceta del Congreso 147 del 18 de marzo de 2021

las facultades otorgadas al Gobierno nacional, entre otras, para la reglamentación de las actividades y servicios de pago, la fijación de reglas de acceso y conductas y la protección del consumidor de pagos.

En ese sentido, el nuevo regulador integrado de pagos tendría la posibilidad de reglamentar los elementos de que trata el proyecto de ley en comentario en el marco de sus competencias como autoridad técnica y especializada en la materia.

Definir las características particulares de los instrumentos de pago en una ley como se pretende en el texto propuesto puede resultar inconveniente, en la medida en que por la naturaleza misma de las normas de rango legal estas tienden a resultar poco dinámicas y ajustables a las realidades cambiantes de un sistema que se encuentra en constante transformación.

Así las cosas, esta Cartera invita a los autores y ponentes de la iniciativa del asunto para dar las discusiones de regulación unificada de pagos en el marco del Proyecto de Ley del Sistema de Pagos y del Mercado de Capitales presentado por el Gobierno Nacional al que se ha hecho alusión en esta carta.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**JUAN PABLO ZARATE PERDOMO**

Viceministro Técnico

## CARTA DE COMENTARIOS DE SIDEFAM AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2020 CÁMARA

*por el cual se regula la creación, conformación  
y funcionamiento de las comisarias de familia,  
se establece el órgano rector y se dictan otras  
disposiciones*

Medellín, abril 20 de 2021

Doctor  
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA  
Presidente Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Bogotá D.C.

REF: Proyecto de Ley No. 133 de 2020 Cámara "Por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarias de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones".

Inobservancia del artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño de la ONU de 1989 "Interés Superior del Niño"

### Solicitud de Audiencia.

Cordial Saludo:

El artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, en su párrafo 1 a la letra prescribe:

**"En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."** (Negritas fuera de texto).

El proyecto de ley en referencia, dispone la asignación a los Defensores de Familia del conocimiento de los hechos de violencia sexual y otros hechos de violencia intrafamiliar relacionados con los mismos que tengan ocurrencia dentro de la familia, cuando en un mismo municipio concurren Defensoría de Familia y Comisaría de Familia, competencia cuyo conocimiento lo ostenta actualmente el Comisario de Familia en virtud de los desarrollos legales para integral atención de la violencia intrafamiliar.

El trámite del proyecto de ley se constituye; en los términos en los que está planteado, en una verdadera amenaza a los fundamentales derechos de los niños, niñas y adolescentes potenciales sujetos de acciones de prevención, garantía, restablecimiento, restauración y reparación de derechos por parte de las autoridades administrativas, inobservando el principio del Interés Superior del Niño.

Las Defensorías de Familia, como se evidenciará con información producida, publicada y publicitada por la institución icono de la defensa y garantía del orden jurídico nacional, no se encuentran en capacidad de prevenir, garantizar, restablecer y mucho menos, restaurar y reparar los fundamentales derechos de los NNA por hechos constitutivos de violencia o abuso sexual sobre NNA y hechos de violencia intrafamiliar relacionados con los mismos, sucedidos dentro del contexto de la violencia intrafamiliar.

El insuficiente número de Defensorías de Familia en el país para atender la masiva y generalizada vulneración de derechos en la que se encuentran nuestros niños, niñas y adolescentes (situación que se ha visto más agravada aún dentro del contexto de pandemia en el que nos hallamos inmersos), así como, la no provisión a las escasas Defensorías de Familia existentes de los equipos interdisciplinarios mínimos de ley para la garantía del fundamental derecho al debido proceso dentro de los trámites administrativos a su cargo; la carencia de recursos logísticos y de infraestructura física y de personal ha conllevado a que asuntos por presunta vulneración de derechos que datan del año 2008 no hayan podido ser siquiera verificados (primer paso dentro del debido proceso de los trámites administrativos a cargo de las Defensorías de Familia, ordenado por el artículo 52 del Código de la Infancia y la Adolescencia).

Las procuraduría a través de sus pronunciamientos e informes, igualmente, ha dejado en evidencia, la violación al artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, en la que incurrió el H. Congreso de la República con la expedición de la Ley 1878 de 2018, normativa en la que el legislador no previó la creación de las nuevas Defensorías de Familia necesarias para el desarrollo de tal normatividad en función del deber estatal de debida prestación del servicio público de prevención, garantía y restablecimiento de los fundamentales derechos de los niños, niñas y adolescentes, igualmente, no señaló la fuente presupuestal específica que para la implementación de tal normativa se requería para dotar a las Defensorías de Familia existentes, y las que se debían crear de conformidad con la necesidad en la prestación del servicio, de instalaciones; requerimientos logísticos y de todo orden para una digna atención de tan vulnerable sector de la población y viabilizar así la material y efectiva prevención, garantía y restablecimiento de sus derechos.

Los miembros de la Junta Directiva Nacional del Sindicato de Defensores de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ante las consecuencias que se preveía produciría la expedición de la Ley 1878 de 2018 en los términos en que finalmente se promulgó (cuando el proyecto de ley se encontraba en sesiones de debate en el H. Senado de la República), nos desplazamos a las instalaciones del H. Congreso de la República, procurando establecer dialogo directo con los señores Senadores que tenían en sus manos la suerte de tal normativa, sin embargo, los mismos prestaron oídos sordos a nuestras observaciones, observaciones que alertaban el agravamiento de la ya crítica situación de masiva vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país que comportaría la expedición de la Ley 1878 de 2018, sin la destinación presupuestal requerida para la puesta en operación y realización de los objetivos de tal normativa.

"Aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla"

Más que como gremio, como ciudadanos del común y fundamentalmente como Defensores de Familia, comedidamente, solicitamos, H. Representantes a la Cámara, que no repitamos el error de expedir una nueva normativa, omitiendo la observancia del artículo 3º de la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño de la ONU, tenemos los ojos de la comunidad internacional puestos sobre

nosotros, por favor, como Estado no incurramos en un nuevo acto institucional de vulneración de derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes.

La Procuraduría General de la Nación, en los últimos días de diciembre del año pasado, presentó al país el documento producido por tal ente de control: "VIGILANCIA SUPERIOR A LAS DEFENSORIAS DE FAMILIA Y A LA GARANTÍA Y RESTABLECIMIENTO EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ESTADO"

En la parte introductoria del citado documento a la letra se consigna:

**"Los Defensores de Familia, sus sindicatos y organizaciones gremiales han manifestado a esta Delegada sobrecarga laboral, falta de recurso humano, técnico y logístico, debido a que no cuentan con los recursos suficientes para su contratación y para la implementación de estrategias que permitan dar atención oportuna a la creciente demanda que por hechos de maltrato y diversas formas de violencia atentan contra la humanidad de los NNA objeto de su atención. Igualmente se evidencia falta de estabilidad laboral de los equipos psicosociales que vienen siendo contratados bajo la figura de prestación de servicios."** (Negritas fuera de texto).

En el numeral 5.3. **Conclusiones y recomendaciones** del citado documento de la Procuraduría General de la Nación, punto 11, a la letra se señala:

**"Asignar los recursos técnicos y logísticos requeridos por las Defensorías de Familia con la finalidad de tener todas las condiciones mínimas para que puedan cumplir con sus funciones."** (Negritas fuera de texto).

Igualmente, en el punto 5.1. Antecedentes, del documento de la Procuraduría General de la Nación al que hemos venido haciendo relación, a la letra se indica:

**"La transformación del marco legal y en específico del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, ha tenido un impacto directo sobre la labor del defensor de familia y su equipo interdisciplinario, quienes con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, sin recursos adicionales enfrentan grandes desafíos para dar cumplimiento a los términos allí impuestos, dada la demanda diaria de la sociedad en relación con el alto número de NNA en condición de vulneración de sus derechos, los cuales requieren de su atención e intervención inmediata..."** (Negritas fuera de texto).

Más adelante, en la página 100 del mismo documento que hemos venido citando, la Procuraduría General de la Nación, literalmente, señala:

**"Como se mencionó en la sección anterior, la Ley 1878 de 2018 modificó los plazos estipulados para definir la situación jurídica de los NNA a través de los PARD, contemplando en plazo total de 18 meses para el restablecimiento efectivo de sus derechos. La limitación en el tiempo tiene como propósito velar por el interés superior del NNA y garantizar su derecho a tener una familia. Sin embargo, esta ley no reconoce una fuente de financiación o recursos adicionales para su implementación, lo que viene generando que las Defensorías de Familia no puedan atender la demanda que desborda la**

**protección de los derechos de los NNA (casos y denuncias que se reciben diariamente por los diversos medios de atención que tiene el instituto)..."**

Así mismo, el medio de comunicación "EL NUEVO SIGLO", en fecha 18 de diciembre de 2020, en el artículo **"Si no se fortalecen, Defensorías de Familia perderán competencia"**, publica declaraciones dadas por la Viceprocuradora General, Doctora Adriana Herrera Beltrán, quien responde a los interrogantes del medio de comunicación así:

Pregunta:

**"¿Las Defensorías de Familia tienen suficiente personal?"**

Responde:

**"En la encuesta realizada se evidenció que 59% de ellas no tienen equipos interdisciplinarios completos para el ejercicio de sus funciones, afectando los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo su competencia. Tampoco cuentan con secretario, sustanciador y notificador, funciones que son desempeñadas por ellos mismos."** (Negritas fuera de texto).

Más adelante en la publicación citada, la Viceprocuradora, haciendo relación al documento: "VIGILANCIA SUPERIOR A LAS DEFENSORIAS DE FAMILIA Y A LA GARANTÍA Y RESTABLECIMIENTO EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ESTADO", a la letra señala:

**"De no adoptarse medidas urgentes, las Defensorías de Familia podrían colapsar y perder competencia administrativa de sus procesos, advierte la viceprocuradora general Adriana Herrera Beltrán."** (Negritas fuera de texto).

Y frente a la pregunta:

**"¿Las denuncias que se han presentado ante el ICBF se verifican de manera oportuna?"**

Responde: **En esta vigilancia se evidenció que el ICBF no está dando oportuna verificación a las denuncias que interpone la ciudadanía por diferentes canales de comunicación, en los términos que establece la Ley 1098 de 2006 que son diez días a partir de la recepción, pues aún se están verificando denuncias de los años 2008 al 2019."** (Negritas fuera de texto).

El gremio que reúne a los Defensores de Familia del país, quiere dejar constancia expresa que comparte plenamente el reclamo de los señores Comisarios de Familia, quienes por la especial dignidad de su labor en pro de la prevención, garantía, restablecimiento y reparación de los derechos de los miembros de la familia dentro del contexto de la violencia intrafamiliar, merecen que se les dote de los equipos interdisciplinarios completos, instalaciones dignas y salarios acordes con su loable trabajo, así como, la suficiente cantidad de despachos Comisarias de Familia para el cabal desarrollo de sus misión.

Sin embargo, la solución a la precaria situación de las Comisarías del país no puede, y mucho menos debe, realizarse a través de la precarización en la prevención, garantía, restablecimiento, restauración y reparación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país.

Las Defensorías de Familia, como lo evidencian los informes, estudios y publicaciones de la Procuraduría General de la Nación, actualmente, carecen de los recursos mínimos requeridos para la prestación del servicio público de prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por hechos ocurridos fuera del contexto de la violencia intrafamiliar (competencia de las Defensorías de Familia), lo que ha degenerado en una masiva y generalizada vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, por lo que asignar también la competencia a las Defensorías de Familia, mediante ley de la república, para conocer de los hechos por violencia o abuso sexual dentro del contexto de la violencia intrafamiliar, así como los hechos de vulneración o amenaza de derechos de NNA relacionados, en el actual estado de cosas, no haría más que profundizar el inconstitucional estado de cosas en el que se encuentran los niños, niñas y adolescentes a cargo de las más que escasas Defensorías de Familia de nuestra nación.

Con el fin de no profundizar la situación de masiva vulneración de derechos en la que se encuentran nuestros niños, niñas y adolescentes, lo procedente sería archivar el proyecto de ley y estudiar la presentación de un nuevo proyecto de ley que satisfaga las necesidades de las Comisarías de Familia sin amenazar la prevención, garantía, restablecimiento, restauración y reparación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y en consecuencia, la garantía del principio del Interés Superior del Niño prescrito por la ONU en su Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, norma incorporada al orden interno mediante la ley 12 de 1991 y que, por tanto, debe ser privilegiada en su aplicación de conformidad con lo dispuesto por el Constituyente Primario Colombiano en el artículo 93 de nuestra carta de navegación.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, en razón de nuestro lugar de Defensores de Familia y en cumplimiento de la función contenida en el numeral 1º del artículo 82 del Código de la Infancia y la Adolescencia, en procura de la prevención y garantía de los fundamentales derechos de los niños, niñas y adolescentes, comedidamente, les solicitamos, H. Representantes a la Cámara, se sirvan programar audiencia en la que se posibilite ampliar y abundar en los argumentos esbozados en la presente comunicación.

Solidario, preventivo, garante y restablecedor salud,

*Juan C. González Hoyos*  
 Juan Carlos González Hoyos  
 Presidente SÍDEFAM

**CONTENIDO**

Gaceta número 323 - viernes 23 de abril de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 INFORMES DE SUBCOMISIÓN**

**Págs.**

Informe subcomisión del Proyecto de ley número 003 de 2020 Cámara acumulado con los Proyectos números 174 de 2020 Cámara, 185 de 2020 Cámara, 199 de 2020 Cámara, 242 de 2020 Cámara, 446 de 2020 Cámara, por medio del cual se autoriza el uso de plataformas de internet para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros tipo taxi ..... 1

**ENMIENDAS**

Enmienda Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 147 de 2020 Cámara, por medio del cual se crea la Red Colombiana de Identificación Animal (RCIA), la cédula animal y se dictan otras disposiciones..... 8

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de Comentarios al Concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 95 de 2020 Cámara, por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones ..... 9

Carta de Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Ponencia para Segundo debate al Proyecto de ley número 132 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen condiciones para la implementación de tarjetas prepago o tarjetas de recarga, bonos de compra o tarjetas de regalo y se dictan otras disposiciones ..... 10

Carta de Comentarios de Sidefam al Proyecto de ley número 133 de 2020 Cámara, por el cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones..... 11