



# 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 1229

Bogotá, D. C., jueves, 16 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se regula la exportación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos a través de plataformas digitales.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO.** El objeto de la presente Ley es regular la exportación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos a través de plataformas digitales dentro de un marco de protección de la dignidad humana, la autonomía de la voluntad y las libertades de empresa y asociación de quienes desarrollan o participan en esta actividad.

**ARTÍCULO SEGUNDO. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** A la presente Ley se sujetarán las personas naturales y jurídicas de nacionalidad colombiana o extranjeras con domicilio en el País, cuya actividad u objeto social tenga relación directa o indirecta con la exportación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos a través de plataformas digitales, siempre que en su desarrollo o ejecución participen o intervengan dos o más personas, naturales o jurídicas.

**ARTÍCULO TERCERO. PRINCIPIOS.** La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los siguientes principios y derechos:

1) Autonomía de la voluntad. Entendida como la facultad de las personas para disponer de sus intereses con efecto vinculante y en consecuencia para determinar con amplia libertad el contenido de sus obligaciones y derechos correlativos, sin perjuicio de los límites impuestos por el principio de dignidad humana, los derechos fundamentales de las demás personas y la prevalencia del interés general.

2) Libertad de empresa. Entendida como la facultad que tienen las personas de ejercer cualquier actividad económica lícita, dentro de los límites del bien común, sin que ninguna autoridad pueda exigir permisos previos o requisitos no previstos en la ley.

3) Libertad de asociación. Implica de una parte, la libertad de las personas de unirse para la constitución de asociaciones o de vincularse a las que ya existen; y de otra parte, la prohibición de constreñir u obligar a alguien para formar parte de alguna asociación.

**ARTÍCULO CUARTO. DEFINICIONES.** Para efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

**Plataforma digital de contenidos erótico, sensual o social.** Instrumento tecnológico que tiene la capacidad de ofrecer el servicio de streaming para conectar a dos o más personas naturales, mayores de edad y de cualquier género, para que, a través de esta, interactúen y compartan información en tiempo real bajo el formato de video, audio, chat e imágenes de contenido erótico, sensual o social.

**Modelaje Webcam.** Es la actividad que realiza una persona natural, mayor de edad, de cualquier género, con la habilidad y capacidad de transmitir en tiempo real contenidos de carácter erótico, sensual o social a través de plataformas digitales.

**Modelo Webcam Remoto.** Persona natural, mayor de edad, de cualquier género, que ejerce el modelaje webcam desde el lugar de su residencia.

**Usuario de contenidos erótico, sensual o social.** Persona natural, mayor de edad y de cualquier género que a través de plataformas digitales, recibe contenidos de índole erótico, sensual o social.

<p><b>Estudio de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social.</b> Establecimiento de comercio no abierto al público que tiene por objeto la producción y prestación en tiempo real de contenidos de carácter erótico, sensual o social destinados a la exportación a través de plataformas digitales.</p> <p><b>Registro único de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social.</b> Es el sistema de información que permite registrar y mantener actualizada, centralizada, autorizada y validada la información sobre los productores, prestadores y exportadores de servicios de contenido erótico, sensual y social.</p> <p><b>Monetización de contenidos.</b> Mecanismo utilizado para la conversión de divisas recibidas a moneda local desde el exterior, por las plataformas digitales a las personas jurídicas o naturales prestadoras de servicios de contenido erótico, sensual o social.</p> <p><b>ARTÍCULO QUINTO. NORMATIVIDAD APLICABLE A LA PRODUCCIÓN, PRESTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE SERVICIOS DE CONTENIDO ERÓTICO, SENSUAL O SOCIAL PARA ADULTOS.</b> Los contratos que celebren las personas naturales y jurídicas que tengan por objeto la producción, prestación o exportación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos a través de plataformas digitales, se regirán por las normas civiles y comerciales pertinentes.</p> <p><b>ARTÍCULO SEXTO. PROHIBICIONES.</b> Las personas naturales o jurídicas que tengan relación directa o indirecta con el objeto de la presente Ley no podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promover, inducir o constreñir a otra persona a la prostitución;</li> <li>2) Destinar, arrendar, administrar, financiar o promover empresas o establecimientos de comercio en los cuales participen menores de edad;</li> <li>3) Exhibir, comercializar o transmitir material pornográfico en el que participen menores de edad;</li> <li>4) Ejercer cualquier acto que implique explotación sexual o trata de personas;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5) Ejercer cualquier acto de violencia basado en el género, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad;</li> <li>6) Ejercer cualquier acto que implique acoso sexual;</li> <li>7) Realizar transacciones u operaciones financieras para dar apariencia de legalidad a dineros u otros bienes provenientes de actividades delictivas.</li> <li>8) Consumir o expender bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas en los lugares destinados a las actividades económicas que regula la presente Ley;</li> <li>9) Desarrollar las actividades que regula esta Ley en unidades residenciales o edificios en altura destinados a vivienda;</li> <li>10) Cuando se trate de modelos webcam remotos, ejercer la actividad en lugares destinados a vivienda cuando en ellos convivan menores de edad o adultos mayores.</li> <li>11) La realización de malas prácticas en la industria de que trata esta Ley que atenten contra la dignidad humana y los derechos fundamentales de las personas.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones, además de la responsabilidad penal a que haya lugar, dará lugar a las sanciones policivas de que trata la Ley 1801 de 2016.</p> <p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.</b> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Constitución Política, los productores, prestadores y exportadores de servicios de contenidos erótico, sensual o social de nacionalidad colombiana o extranjeras con domicilio en el País, tienen el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones y federaciones, las cuales estarán sometidas a la inspección y vigilancia del Gobierno Nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO OCTAVO. FEDERACIÓN DE ESTUDIOS DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL DE CONTENIDOS ERÓTICO, SENSUAL O SOCIAL.</b> Las federaciones de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social serán agremiaciones de segundo grado integradas mínimo por cinco (5) asociaciones de primer grado, siempre y cuando acrediten activos iguales o</p>
<p>superiores de cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes entre todos sus afiliados.</p> <p><b>Parágrafo primero. Pérdida de la calidad.</b> Las federaciones de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social perderán su calidad cuando se presente alguna de las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Cuando incumplan alguno de los requisitos de existencia de que trata este artículo;</li> <li>2) Cuando incurran en alguna de las prohibiciones de que trata el artículo sexto de esta Ley;</li> <li>3) Cuando incumplan alguna de las funciones señaladas en el artículo noveno de esta Ley</li> </ol> <p><b>Parágrafo segundo.</b> Para efectos de lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 368 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 73 de la Ley 2010 de 2019, se entenderán como federaciones de comercio electrónico para adultos las federaciones de que trata este artículo.</p> <p><b>ARTÍCULO NOVENO. FUNCIONES DE LAS FEDERACIONES DE ESTUDIOS DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL DE CONTENIDOS ERÓTICO, SENSUAL O SOCIAL.</b> Las federaciones de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social tendrán las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servir de órgano y vocero de los intereses generales del sector ante el Gobierno Nacional;</li> <li>2. Llevar el registro de los productores, prestadores y exportadores de servicios de contenido erótico, sensual y social afiliados y certificar sobre su inscripción;</li> <li>3. Organizar cursos, exposiciones y conferencias, así como adelantar estudios relacionados con sus objetivos;</li> <li>4. Certificar el curso de oportunidades laborales que deberán realizar los modelos webcam como requisito previo para el ejercicio de la actividad;</li> <li>5. Establecer los estándares y condiciones locativas mínimas que deben cumplir los estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Velar y promover las buenas prácticas en la producción, prestación, exportación y monetización de los servicios de contenido erótico, sensual o social entre sus afiliados;</li> <li>7. Certificar la implementación de las buenas prácticas en el sector por parte de sus afiliados;</li> <li>8. Colaborar con las autoridades competentes para prevenir las conductas de que trata el artículo sexto de esta ley;</li> <li>9. Promover con las entidades territoriales y el Gobierno Nacional proyectos y programas en pro de los derechos de la mujer y la equidad e igualdad de género;</li> <li>10. Dictar su reglamento interno;</li> <li>11. Las demás que les atribuyan las leyes y el Gobierno Nacional.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> Dentro de los estándares mínimos se deberá contemplar un curso previo al ejercicio del modelaje webcam y atención psicosocial.</p> <p><b>ARTÍCULO DÉCIMO. ESTUDIOS DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL DE CONTENIDOS ERÓTICO, SENSUAL O SOCIAL.</b> Los establecimientos de comercio no abiertos al público destinados a la producción, prestación o exportación de contenidos de carácter erótico, sensual o social deberán cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Los establecidos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016.</li> <li>2) Estar inscrito en el Registro único de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social.</li> <li>3) Contar con las condiciones mínimas locativas exigidas, conforme al certificado que expida la federación a la cual éste pertenezca.</li> <li>4) Acreditar el cumplimiento de las buenas prácticas en la producción, prestación, exportación y monetización de los servicios de contenido erótico, sensual o social, conforme al certificado que expida la federación a la cual éste pertenezca.</li> </ol>

**Parágrafo.** Para efectos de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, los estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social son establecimientos de comercio no abiertos al público destinados a actividades de carácter privado. Por lo tanto, éstos deberán funcionar en suelo urbano o rural, destinados a usos de servicios, comercial o industrial, en zonas de baja, media o alta mixtura.

**ARTÍCULO UNDÉCIMO. REGISTRO ÚNICO DE ESTUDIOS DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL DE CONTENIDOS ERÓTICO, SENSUAL O SOCIAL.** El Gobierno Nacional a través de la Superintendencia de Industria y Comercio pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro único de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social, en coordinación total, permanente y obligatoria con todas las federaciones de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social.

**Parágrafo primero.** La Superintendencia de Industria y Comercio adoptará un formulario único y determinará los documentos estrictamente indispensables que las federaciones de estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social podrán exigir a sus asociados para realizar la inscripción como requisito previo para su funcionamiento.

**Parágrafo segundo.** Cuando se trate de sociedades anónimas o simplificadas por acciones, el Representante Legal de la sociedad deberá registrar y mantener actualizada la información de los accionistas activos, la cual ostentará el carácter de información reservada, sin perjuicio de la información requerida por las autoridades competentes cuando se trate de investigaciones de carácter penal.

**ARTÍCULO DUODÉCIMO. INCLUSIÓN FINANCIERA.** Con el fin de promover el acceso a los servicios financieros, la Superintendencia de Sociedades deberá establecer el marco de prevención y autogestión de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva que deberán implementar y cumplir los productores, prestadores y exportadores de servicios de contenido erótico, sensual o social.

**Parágrafo.** Para el efecto, el Gobierno Nacional deberá expedir el reglamento de que trata este artículo en un término no mayor de seis (6) meses.

**Artículo duodécimo. Vigencia de la Ley.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a consideración del Congreso de la República de Colombia, por el suscrito

**JOHN JAIRO BERRÍO LÓPEZ**  
Representante a la Cámara - Antioquia  
Centro Democrático

**Exposición de motivos del Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2021 Cámara**

**"Por medio de la cual se regula la exportación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos a través de plataformas digitales"**

**Objeto del Proyecto de Ley**

En primer lugar, es necesario precisar que el presente proyecto de ley sólo pretende regular una actividad económica muy específica de la denominada industria del modelaje webcam, esto es, la producción y prestación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos destinados a la exportación a través de plataformas digitales.

Si bien algunos incluyen este tipo de actividades dentro de la industria del sexo y especialmente de la pornografía, es importante delimitar y ubicar en un continuo valorativo los conceptos de sensualidad, erotismo y pornografía, conforme a las siguientes consideraciones y definiciones:

*"Los términos erotismo y sensualidad están muy relacionados, aunque no signifiquen lo mismo, debido a que tienen una gran conexión entre sí, pues ambos hacen referencia a buscar atraer e incitar a otras personas. El erotismo va más allá de la sensualidad, dado que comprende expresiones faciales complejas, acciones corporales y manifestaciones verbales. **Lo que significa que abarca señales sonoras o visuales especializadas y simbolizadas por el lenguaje.** El erotismo puede adoptar mayor o menor tendencia a la sexualidad, en función de la intimidad y de la intencionalidad con que se emplee.*

*El erotismo puede verse tanto en algo completamente sutil e inocente (una mirada profunda y sostenida en un momento inesperado, pasar al lado de la persona deseada y susurrarle algo bonito al oído, rozarla como "sin querer"), como en algo*

*profundamente íntimo y sexual (ser sorprendido por la pareja al llegar a casa y encontrarla con un conjunto muy sensual, preparada para ofrecer una noche interminable).*

*Por consiguiente, es posible decir que **el erotismo es más un comportamiento cultural que sexual.** No es posible rebajar al erotismo todo lo relacionado con la sexualidad y con el acto sexual físico o, del mismo modo, descontextualizarlo de la fase de relación interpersonal en que se dé, sea esta social (fase del galanteo y formación de la pareja) o íntima (actividad precopulativa).*

*La delimitación entre erotismo y pornografía es "una cuestión estrictamente personal", aunque es posible afirmar, sin lugar a dudas, que **el erotismo se limita a mostrar epidermis con generosidad y a sugerir con mayor o menor picardía, mientras que la pornografía ilustra las relaciones sexuales explícitas que mantienen los personajes**".<sup>1</sup> (Negrillas y subrayado fuera del texto original, como las que siguen).*

En relación al concepto de lo social a que alude el proyecto de ley, éste se refiere a un aspecto muy propio de la interacción que se da entre el modelo webcam y el usuario y que en muchos casos sólo comporta una conversación y en este sentido se trata de un encuentro virtual de índole social y no necesariamente sensual o erótico.

Como se puede observar a primera vista, las actividades de producción y prestación de servicios de contenido erótico, sensual o social a través de plataformas digitales implican comportamientos que son más de carácter cultural que sexual y que por lo tanto resulta obligatorio deslindarlo de la pornografía y de la industria del sexo y en este sentido hablar de una nueva industria, **el modelaje webcam**.

Por último, se precisa igualmente que los servicios que se regulan mediante el presente proyecto de ley están destinados a la exportación. El mercado natural de estos servicios está por fuera del territorio nacional, especialmente en Estados Unidos,

<sup>1</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Erotismo>

<p>Europa y Asia, generando aproximadamente 720 millones de dólares en divisas anuales para el País, según reportes de 2019.</p> <p>Mediante el presente proyecto de ley se busca regular y brindar seguridad jurídica a la industria del modelaje webcam, específicamente a los establecimientos de comercio o estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social, dentro de un marco de protección de la dignidad humana, la autonomía de la voluntad y las libertades de empresa y asociación de quienes desarrollan o participan en esta actividad.</p> <p>El desconocimiento por parte de las autoridades de la naturaleza y las condiciones específicas de los establecimientos de comercio en los cuales se desarrollan estas actividades y la falta de una reglamentación compatible con las mismas genera un alto nivel de inseguridad jurídica.</p> <p>Por lo que se reitera, con este proyecto de ley se busca brindar una mayor seguridad jurídica tanto para la industria del modelaje webcam como para la ciudadanía en general y en especial busca brindar protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, comunidad LGBTI, población venezolana y demás grupos vulnerables.</p> <p><b>Contexto normativo actual aplicable al sector</b></p> <p>Las normas usualmente aplicadas por las autoridades administrativas y de policía respecto de los establecimientos de comercio dedicados a las actividades de producción y prestación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos destinados a la exportación a través de plataformas digitales, han estado limitadas a normas policivas del orden nacional contenidas en el Código nacional de seguridad y convivencia ciudadana (Ley 1801 de 2016) y normas urbanísticas del orden local contenidas en los respectivos acuerdos municipales o distritales de los planes de ordenamiento territorial.</p>	<p>De la ley 1801 de 2016, entre otras:</p> <p><i>Artículo 83. Actividad económica. Es la actividad lícita, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que, siendo privados, sus actividades trascienden a lo público.</i></p> <p><i>Parágrafo. Los alcaldes fijarán horarios para el ejercicio de la actividad económica en los casos en que esta actividad pueda afectar la convivencia, y en su defecto lo hará el gobernador.</i></p> <p><i>Artículo 84. Perímetro de impacto de la actividad económica. A partir de la expedición del presente Código, alrededor de hospitales, hospicios, centros de salud, centros que ofrezcan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, superior o de educación para el trabajo y desarrollo humano, o centros religiosos, no podrán desarrollarse actividades económicas relacionadas con el ejercicio de la prostitución, juegos de suerte y azar localizados, concursos, o donde se ejecute, por cualquier medio, música o ruidos que afecten la tranquilidad.</i></p> <p><i>Corresponderá a los Concejos Distritales o Municipales a iniciativa de los Alcaldes establecer el perímetro para el ejercicio de las actividades mencionadas en el presente artículo, dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley.</i></p> <p><i>Parágrafo 1º. Para el caso de los establecimientos de prestación de servicio de videojuegos, estos deberán cumplir lo dispuesto por la Ley 1554 de 2012 en su artículo 3º, o por las normas que la modifiquen o adicione.</i></p> <p><i>Parágrafo 2º. Se respetarán los derechos adquiridos de los establecimientos legalmente constituidos.</i></p>
<p>No obstante, esta última norma no resulta pertinente ni aplicable a los establecimientos de comercio destinados a este tipo de actividades, los estudios de producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social, considerando primero, su naturaleza como establecimientos de comercio no abiertos al público; segundo, su finalidad, la producción de contenidos audiovisuales para ser reproducidos en plataformas de streaming; y, tercero, las condiciones y los recursos o elementos físicos, económicos y tecnológicos empleados, tales como habitaciones insonorizadas y acondicionadas acústicamente, en la que predominan aparatos tecnológicos, equipos de cómputo, cámaras de vídeo, equipos de iluminación, entre otros.</p> <p>El ejercicio de esta actividad económica se ha visto como foco de afectación del orden público y la convivencia ciudadana, respecto de la cual se supone que los alcaldes o concejos distritales o municipales deben establecer el perímetro para su desarrollo asimilándolas a las actividades relacionadas con el ejercicio de la prostitución, juegos de suerte y azar localizados, concursos, o donde se ejecute, por cualquier medio, música o ruidos que afecten la tranquilidad, actividades que no corresponden a las realizadas por estos establecimientos de comercio, dada la naturaleza y condiciones que requieren la producción audiovisual de contenidos erótico, sensual o social.</p> <p>En relación con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU), las actividades de producción y prestación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos destinados a la exportación a través de plataformas digitales, conforme lo ha señalado el DANE, previa consulta a la División de Estadística de las Naciones Unidas, corresponde al código 9609, que comprende aquellas "actividades sociales como las de agencias que se encargan de la contratación de acompañantes o de poner en contacto entre sí a personas que buscan compañía o amistad, servicios de citas, y los servicios de agencias matrimoniales".</p>	<p>Sin embargo, algunas autoridades municipales de planeación, desconocen esta clasificación económica, bajo el argumento de que la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) orienta el proceso de aplicación de normas y competencias en materia estadística, pero que no son aplicables para efectos del uso del suelo, cuya competencia está directamente radicada en las autoridades municipales e insisten en clasificar estas actividades como de alto impacto aplicando erróneamente el artículo 84 de la Ley 181 de 2016, bajo un enfoque de orden público.</p> <p>Ante una reglamentación precaria, los establecimiento de comercio dedicados a esta actividad económica, quedan expuestos a sanciones con limitadas garantías de ejercer los derechos de contradicción e impugnación, dado que el recurso de apelación en los procedimientos policivos se surte en el efecto devolutivo, cuando se impone la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, en desarrollo del proceso verbal inmediato de policía.</p> <p><b>Fundamento constitucional</b></p> <p>La Corte Constitucional en relación a la tensión entre la preservación del orden público y el ejercicio de las libertades ciudadanas, ha señalado:</p> <p><i>"el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas."</i><sup>2</sup></p> <hr/> <p><sup>2</sup> Sentencia C-825 de 2004</p>

El artículo 333<sup>3</sup> de Constitución Política dispone que las actividades económicas y la iniciativa privada son libres, de tal forma que hacen parte de los derechos y libertades públicas que deben ser garantizadas en un Estado social de derecho y en este sentido, la preservación del orden público no se puede convertir en una barrera para el libre ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada.

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-263 de 2011, reconoce la importancia de la protección a la libertad de empresa y la prohibición de discriminación injustificada:

*“La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de (...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”.*

*Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable.”*

<sup>3</sup> Art. 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

Teniendo en cuenta que la Constitución protege y garantiza la actividad económica, la iniciativa privada, la libre competencia económica y la empresa, la falta de claridad o la falta de normas que regulen el ejercicio de la actividad económica de producción y prestación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos destinados a la exportación a través de plataformas digitales, restringen el libre ejercicio de los derechos y libertades económicas de manera desproporcionada e innecesaria, impidiendo la iniciativa privada y la creación de empresa.

**Conflicto de interés**

La discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, toda vez que cualquier beneficio o carga en el que pueda existir un eventual interés coincide o se fusiona con los intereses del electorado, dado el carácter de general de aquellos.

Del honorable Congresista,



**John Jairo Berrío López**  
Representante a la Cámara - Antioquia  
Centro Democrático

Apoyan los Honorables Congresistas,

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 273 DE 2021  
CÁMARA**

*por la cual se establecen lineamientos generales para la implementar y promover el arbolado urbano.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.** La presente ley tiene por objeto la de registrar, promover y regular el arbolado urbano, como medida para contrarrestar el cambio climático y mejorar las condiciones ambientales, la calidad de vida y la salud de la población en el espacio urbano nacional, en armonía con la normatividad vigente, así como crear la guía para elaborar los planes de arbolado urbano y el censo de estos.

La guía tendrá por objeto la promoción de la reforestación urbana y la protección de los árboles urbanos como elemento fundamental en el paisaje de la ciudad y como ecosistema proveedor de servicios ambientales, estéticos, paisajísticos, recreativos, sociales y económicos.

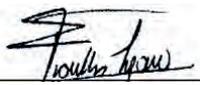
**ARTICULO 2. Censo y plan del arbolado urbano.** Será obligación de los municipios contar con un plan y censo de arbolado urbano.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no mayor a un (1) año deberá expedir la guía para la construcción de los planes y censo del arbolado urbano.

**Parágrafo:** Con base en la guía expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las gobernaciones por medio de Ordenanza deberán expedir los criterios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad que permita el desarrollo efectivo del censo y los planes de arbolado urbano en todos los municipios.

**ARTÍCULO 3. Árboles urbanos:** Serán considerados como árboles urbanos todos aquellos que sin importar su edad, estado o especie, están en zonas urbanas, sean lugares públicos o privados, y gozarán de especial protección por parte de los municipios.

Para su control, manejo y conservación solo les serán aplicables los lineamientos de los planes de arbolado urbano que se expida.

<p><b>ARTÍCULO 4. Criterios generales para el plan de arbolado urbano:</b> La actividad de arborización urbana o forestación urbana debe considerar criterios de calidad especialmente en la forma y tamaño del alcorque (hoyo), calidad de la planta, época de plantación, compromiso de la comunidad, riego y fertilización y uso de tutores como protección mecánica.</p> <p>Dicho plan contendrá las prescripciones técnicas necesarias para realizar actividades de arborización urbana, manejo del arbolado urbano, traslado y reemplazo de árboles.</p> <p>Parágrafo: Los Planes de arbolado urbano tendrán como primera opción el cultivo de árboles nativos y frutales.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Plan de arbolado urbano:</b> Los municipios formularan los planes de arbolado urbano con base en el censo del arbolado urbano, y en concurrencia con los instrumentos de planificación ambiental expedidos por la CAR de la jurisdicción, el plan de ordenamiento territorial o plan básico de ordenamiento territorial respectivo de cada municipio.</p> <p><b>ARTICULO 6. Censo del arbolado urbano</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible expedirá la Guía Del Censo Del Arbolado Urbano, con el fin de orientar a los municipios en su elaboración.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Para los Municipios con población inferior a 50 mil habitantes las Corporaciones Autónomas Regionales, las Universidades y las entidades del Sistema nacional Ambiental prestarán apoyo técnico para la elaboración del Censo.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. Actividades Obligadas.</b> Todo proyecto de construcción, Unidad Residencial, parcelación, Desarrollo de infraestructura comercial y de servicios, así como la construcción de obras de infraestructura física de carácter público deberá contar con un plan de arbolado aprobado por la autoridad ambiental competente.</p> <p><b>ARTICULO 8. Fomento, investigación e innovación para el desarrollo del arbolado urbano:</b> Los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, así como los planes de ordenamiento territorial y los de salud pública deberán incluir programas enfocados en el fomento, investigación e innovación que permitan el desarrollo del arbolado urbano.</p> <p>Los programas establecidos deberán contar con asistencia técnica de universidades e instituciones de investigación y desarrollo científico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9 Desarrollo e innovación tecnológica.</b> Las Autoridades Ambientales, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria AGROSAVIA, las CAR, las entidades, universidades e instituciones de investigación y desarrollo científico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que tengan interés en el desarrollo del objeto de esta Ley, adelantarán procesos de investigación, innovación científica y transferencia tecnológica, para el fomento y desarrollo del arbolado urbano.</p> <p><b>ARTÍCULO 10. Formulación del censo y plan de arbolado:</b> Los municipios dispondrán de un período máximo de dos (2) años contados a partir de la expedición de la presente ley, para la elaboración del Censo del Arbolado Urbano y de dos (2) años más para formular, adoptar e iniciar la ejecución del respectivo Programa de Arbolado Urbano.</p> <p><b>ARTICULO 11. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>  <p><b>JUAN ESPINAL</b> Honorable Representante Departamento de Antioquia</p>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. Objeto del Proyecto</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto la expedición de los lineamientos generales que permita a los municipios el registro, la promoción y regulación en la reforestación y conservación del arbolado urbano. Esto con la finalidad de contar con una herramienta que permita contrarrestar el cambio climático y mejorar las condiciones ambientales, la calidad de vida y la salud de la población en el espacio urbano nacional.</p> <p>El Proyecto de ley cuenta con un título único y Once (11) artículos incluida la vigencia. Dentro de las disposiciones generales se establece en el artículo 1 el objeto de la iniciativa y en el artículo 11 se encuentra la vigencia y derogatoria de las normas que sean contrarias a esta.</p> <p>El cuerpo restante de los enunciados normativos contempla definiciones generales, la obligatoriedad de la construcción del censo y el plan de arbolado, lo referente a los árboles urbanos, los criterios generales para las elaboraciones del censo y los planes de arbolado urbano y los lineamientos específicos a seguir.</p> <p><b>2. Justificación de la iniciativa</b></p> <p>Cada día se ve como incrementa la migración de las personas que habitan las zonas rurales hacia las ciudades. Este desplazamiento ha llevado a que las urbes crezcan de forma descontrolada y sin prevención de las consecuencias ambientales que se generan por dicho fenómeno.</p> <p>Consecuencia de la construcción desbordada de viviendas, vías y el alza de la industria, ha establecido externalidades negativas que se evidencia en el incremento de la contaminación por aumento de residuos, por incremento en la temperatura y eventos climáticos adversos. Según reporte de las Naciones Unidas</p>	<p>las "Las ciudades consumen una gran parte del suministro energético mundial y son responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero".<sup>1</sup></p> <p>Es por esto que la tendencia mundial es buscar reducir la emisión de gases de efecto invernadero con la finalidad de lograr ciudades que proporcionen un habitat seguro y saludable que permita un desarrollo integral de las personas. En la actualidad existe evidencia sobre las consecuencias en la salud de las persona consecuencia de la contaminación atmosférica, las Naciones Unidas informaron que:</p> <p><i>El 88% de los habitantes de zonas urbanas están expuestos a unos niveles de contaminación del aire exterior superiores a lo establecido en las Guías de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la Calidad del Aire, y en 2012, 3,7 millones de muertes en todo el mundo fueron atribuibles a la contaminación atmosférica. Además, la urbanización conlleva cambios en la ocupación y en los estilos de vida asociados a unos niveles más bajos de actividad física y a un mayor uso del automóvil. La OMS atribuye 3,2 millones de muertes anuales a la inactividad física y 1,3 millones a las lesiones causadas por el tráfico por carretera.</i><sup>2</sup></p> <p>Como estrategia de mitigación contra estos efectos ambientales en las ciudades, los expertos han establecido la importancia de la flora y las zonas verdes dentro de las ciudades, toda vez que se ha podido comprobar que estas especies pueden absorber grandes cantidades de CO<sub>2</sub>, así como también, contribuyen a la salud mental de las personas. En un informe de Nathalie Röbbel, Oficial Técnica del Departamento de Salud Pública, Medio Ambiente y Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud, aduce que:</p> <p><i>Los parques, los espacios verdes y los cursos de agua son importantes espacios públicos en la mayoría de las ciudades. Ofrecen soluciones a la repercusión de la urbanización rápida y poco sostenible en la salud y el bienestar. Los beneficios sociales y económicos de los espacios verdes urbanos son igualmente importantes, y deben estudiarse en el contexto</i></p> <p><sup>1</sup>ONU (2019) Las ciudades, "causa y solución" del cambio climático. Recuperado de <a href="https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322#:~:text=partes%20para%202030,-.Las%20ciudades%20consumen%20una%20gran%20parte%20del%20suministro%20energ%C3%A9tico%20mundial,el%20calentamiento%20de%20la%20Tierra.">https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322#:~:text=partes%20para%202030,-.Las%20ciudades%20consumen%20una%20gran%20parte%20del%20suministro%20energ%C3%A9tico%20mundial,el%20calentamiento%20de%20la%20Tierra.</a></p> <p><sup>2</sup> Röbbel, N. Los espacios verdes: un recurso indispensable para lograr una salud sostenible en las zonas urbanas. Recuperado de <a href="https://www.un.org/es/chronicle/article/los-espacios-verdes-un-recurso-indispensable-para-lograr-una-salud-sostenible-en-las-zonas-urbanas.">https://www.un.org/es/chronicle/article/los-espacios-verdes-un-recurso-indispensable-para-lograr-una-salud-sostenible-en-las-zonas-urbanas.</a></p>

*de cuestiones de interés mundial como el cambio climático y de otras prioridades establecidas en los ODS, incluidas las ciudades sostenibles, la salud pública y la conservación de la naturaleza.*<sup>3</sup>

Teniendo presente los anteriores planteamientos, queda como evidencia la importancia e ineludible necesidad de incluir en la planificación de las ciudades medidas que establezcan espacios verdes, pues como se mencionó anteriormente, estas especies cuentan con propiedades que permiten la absorción del dióxido de carbono, como se explicará a continuación.

### 3. Los beneficios principales de los arboles

Como primera característica a resaltar de los arboles es que son principalmente los creadores del oxígeno que se descargan en el aire y nos permite respirar mejor. No obstante, esta especie vegetal contribuye mucho más al desarrollo de las ciudades y de las personas, como por ejemplo:

- Absorben gases contaminantes como óxidos de nitrógeno, amoníaco, dióxido de azufre y ozono, filtrando las partículas contaminantes y atrápandola en sus hojas.
- Los árboles tienen la capacidad de refrescar las ciudades gracias a la sombra que generan, además, liberan vapor de agua al aire por medio de sus hojas.
- Los árboles contribuyen al ahorro del agua, esto toda vez que la sombra que generan permiten disminuir la evaporación; y consecuencia de la transpiración de estos se aumenta la humedad atmosférica. Asimismo, contribuyen en la prevención de inundaciones y en la prevención de desastres naturales.
- Los árboles permiten reducir la contaminación auditiva, pues la acústica queda atenuada consecuencia del follaje.
- La sombra producida por los árboles y la absorción de gases contaminantes contribuyen a la mitigación de las enfermedades producida por los rayos UV-B y enfermedades respiratorias, tan comunes hoy en día.
- Los arboles proporcionan alimento y un habitat para la vida silvestre, se convierte fuente alimentación y vivienda a las personas, los animales y la fauna.

<sup>3</sup> Los espacios verdes: un recurso indispensable para lograr una salud sostenible en las zonas urbanas

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la flora y los árboles se convierten en la medida indicada para la mitigación de los gases de efecto invernadero y la contaminación producida por los habitantes de las ciudades.

El ordenamiento jurídico colombiano no ha sido ajeno a los beneficios del arbolado urbano, en tal sentido ha establecido una normatividad para buscar que las ciudades mantengan zonas verdes adecuadas que contribuyan a la salud, desarrollo y paisajes de las ciudades, tal normas se mencionan a continuación.

### 4. Importancia del Censo

El Censo del Árbol Urbano constituye una actividad estadística que tiene por objetivo el relevamiento de un conjunto de datos básicos asociados a las características físicas y de localización de la población de árboles. Como no es una actividad frecuente, es natural asociarlo a los aspectos de estructura, tales como el conteo e identificación de la totalidad de árboles existentes en el área urbana y su ubicación geográfica. Sin embargo, también se puede emplear para evaluar el estado sanitario de los ejemplares, el deterioro de las veredas por acción de las raíces, los lugares posibles de plantación de nuevos ejemplares que puedan cubrir áreas despejadas.

Estos datos se compilan con el fin de obtener un conjunto de estadísticas básicas y oficiales sobre la estructura, estado, distribución y ubicación de la población, los cuales serán utilizados para la planificación de las acciones necesarias para mantener y mejorar el arbolado.

Para llevar a cabo el censo, se deben definir a conciencia los parámetros a medir, asociándolos al objetivo que se pretende lograr con esta información.

La metodología tradicional implica que las personas que realizan las mediciones / observaciones (censistas) recorran las calles de la ciudad, deteniéndose en cada árbol de alineación que haya en cada cuadra, identificándolo con el nombre de la calle y el número de casa en cuya vereda está plantado.

Luego, se identifica la especie, se mide el diámetro del fuste y la altura, se evalúa el estado del ejemplar (presencia/ausencia de pudrición, grado de inclinación,

necesidad de poda) y el tamaño de cazuela o estado de la vereda. Toda la información recolectada en papel es posteriormente ingresada a una base de datos.

Para facilitar la toma de información, muchos de los parámetros son codificados. Por ejemplo, cada especie se identifica con un número particular, se realizan escalas de grado de pudrición, de inclinación del fuste y de deterioro de veredas, como así también prioridad de extracción o poda.

Dentro de este contexto, cobran importancia los datos que aportará un censo forestal que haya sido correctamente planificado, en el que se haya empleado la tecnología como herramienta de medición y evaluación del arbolado de alineación. No solo se trata de "juntar números" y saber cuántos árboles tiene un municipio, sino que también esto sirva para planificar las acciones a realizar en el corto, mediano y largo plazo.

En el corto plazo se podrían realizar las podas y extracciones que tengan prioridad de "urgente", tratando de evitar situaciones más graves en un futuro cercano. En el mediano plazo, se repondrían ejemplares o se plantearían las potenciales zonas de forestación.

### 5. Fundamento Constitucional y normativo:

En la constitución nacional encontramos que:

**Artículo 8:** sobre la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

**Artículo 49:** Sobre la salud como servicio público y la obligación del estado de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental.

**Artículo 79:** Derecho a gozar de un ambiente sano.

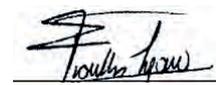
**Artículo 80:** Manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

**Artículo 95, numeral 9:** establece la protección de los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

**Artículo 366:** Una de las finalidades del estado, son el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, también la solución de las

necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable.

Cordialmente,



**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**JUAN ESPINAL**  
Honorable Representante  
Departamento de Antioquia

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 274 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la exportación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C, agosto de 2021

Doctor:

**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
Secretario General Cámara de Representantes  
Congreso de la República

**ASUNTO:** Radicación del Proyecto de Ley No. de 2021 Cámara, "por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones"

En mi condición de Congresista de la República, con todo respeto me permito radicar el Proyecto de Ley No. 2021, Proyecto de Ley No. de 2021 Cámara, "por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones", para que se ponga en consideración para primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, a fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1991.

Este proyecto de ley pretende declarar la compatibilidad del pago de impuesto de industria y comercio, con el pago de las regalías a los municipios productores, derogando toda prohibición o exención al pago de impuesto de industria y comercio, por pago de regalías a las entidades territoriales productoras. Así mismo precisando que el sujeto pasivo será el titular del contrato o convenio de exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales.

Me permito adjuntar copia física y digital del proyecto de ley en cuestión.

Agradeciendo la atención prestada.

Atentamente,



**CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Alianza Verde

Proyecto de Ley No. de 2021 Cámara

**"POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º.** El cobro de impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, cuya base de liquidación son los ingresos brutos generados por la comercialización de la producción, es compatible con el pago de regalías o participaciones por asignaciones directas que reciben los municipios productores.

**PARÁGRAFO.** Para efectos tributarios del orden territorial, la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, hacen parte de la actividad industrial extractiva para el cobro del impuesto de Industria y Comercio.

**ARTÍCULO 2º.** Son sujetos pasivos del pago del Impuesto de Industria y Comercio por la explotación directa o indirecta de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, las personas jurídicas públicas, mixtas, privadas o personas naturales, titulares de contrato o convenio de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, debidamente celebrados con el Estado o con los propietarios privados del subsuelo, en cualquier modalidad contractual.

Los responsables del pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, estarán obligados a presentar declaración de Impuesto de Industria y Comercio, independientemente del monto del valor pagado por concepto de regalías o

participaciones a los municipios productores por asignaciones directas u otras asignaciones del Sistema General de Regalías.

**ARTÍCULO 3º.** El impuesto de industria y comercio sobre la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, se pagará en el municipio donde se realice la extracción o producción en boca de mina o boca de pozo.

**PARÁGRAFO:** Si la explotación de minerales o de hidrocarburos se realiza en dos o más municipios, el impuesto de industria y comercio, se causará en forma proporcional a la participación de cada entidad territorial local en el yacimiento y los volúmenes de producción, conforme a la certificación que expidan la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional Minera.

**ARTÍCULO 4º.** No habrá prohibiciones o exenciones para el pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de minerales e hidrocarburos, y sus derivados, mezcla, refinación, su transporte, maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio, la construcción y mantenimiento de refinerías y oleoductos, y demás actividades complementarias y conexas.

**ARTÍCULO 5º.** Deróguense las siguientes disposiciones: artículos 35 y 36 de la Ley 120 de 1919; artículo 13 de la Ley 37 de 1931; artículo 16 del Decreto 1056 de 1953; el literal c) del artículo 7 de la Ley 56 de 1981; el literal c) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, el literal c) del numeral 2 del artículo 259 de la Ley 1333 de 1994, y demás normas que sean contrarias.

**ARTÍCULO 6º.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



**CÉSAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**  
Representante a la Cámara por Casanare  
Partido Alianza Verde



EXPOSICION DE MOTIVOS

I. OBJETIVOS

El presente proyecto de ley dentro del marco de la potestad de configuración que la Constitución le asigna al Congreso de la República, tiene por objeto establecer que la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, hace parte de la actividad industrial extractiva, para efectos del cobro y pago del impuesto de industria y comercio, cuyo sujeto pasivo serán las personas jurídicas públicas, mixtas, privadas o personas naturales, titulares del contrato o convenio de exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, en cualquiera de su modalidad contractual.

En igual sentido, tiene por objeto decretar la compatibilidad del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, con el pago de regalías a los municipios productores de asignaciones directas o cualquier otra asignación del Sistema General de Regalías, con fundamento en la Constitución Política que no prohíbe la compatibilidad entre los impuestos y regalías, como lo sostiene la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado:

*"(...) b) el cobro de regalías es constitucionalmente compatible con el cobro de impuestos a la explotación de recursos no renovables y; c. corresponde al legislador establecer si al tiempo con el cobro de regalías, establece impuestos a la explotación de recursos no renovables (...)"*

La Corte Constitucional en sentencia C-669 de 2002 respecto a la compatibilidad en mención, señaló lo siguiente:

*"(...) si bien en las Sentencias C-221/97 y C-987/99 se señaló la imposibilidad de que coexistieran impuesto y regalía [...] la Corte debe retomar dicha jurisprudencia para precisar [...] que regalía y tributos bien pueden coexistir en este campo, toda vez que la Constitución no impone la incompatibilidad a que aluden esas decisiones"*

Criterio éste que fue reiterado por la Corte en sentencia C-1071 de 2003, al dejar sin efectos jurídicos jurisprudenciales, las sentencias que imposibilitaban la compatibilidad del impuesto de industria y comercio y la regalía:

*"(...) los anteriores criterios jurisprudenciales fueron revisados posteriormente por la Corte, y actualmente no constituyen precedentes vigentes (...)"*

De otra parte, el proyecto de ley tiene como otro objetivo impedir las exenciones o prohibiciones al pago del impuesto de industria por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, por el pago o giro de regalías a los municipios productores, sea cual fuere el monto de las mismas. En el mismo sentido, se proscribió toda prohibición o exención al pago de impuesto de industria y comercio por los derivados del petróleo, gas y minerales, su transporte, maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio, la construcción y mantenimiento de refinerías y oleoductos y demás actividades complementarias y conexas.

El Proyecto de ley, establece la obligación legal para los sujetos pasivos de presentar su declaración de industria y comercio por la explotación de hidrocarburos y minerales, independientemente de los pagos realizados por regalías o participaciones.

Finalmente, se propone la derogatoria de normas legislativas ordinarias restrictivas que son antagónicas al espíritu de ésta iniciativa legislativa, algunas con vigencia de más o menos de 100 años.

II.- ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIAL

El Congreso de la República ha tenido la potestad tributaria para determinar los hechos o actividades generadoras de gravámenes impositivos, de conformidad con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política.

De acuerdo con el artículo 363 constitucional el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, principios que cumple a cabalidad

el presente proyecto de ley, especialmente el de equidad tributaria, por cuanto no se imponen obligaciones excesivas o beneficios desbordantes a los sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, como quiera que la ley que lo estableció de tiempo atrás y la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, reconocen hace más de tres lustros, la compatibilidad del Impuesto de Industria y comercio por la explotación de hidrocarburos y minerales, con el pago de las regalías locales.

El derogado artículo 34 de la Ley 14 de 1983 y el vigente artículo 197 del Decreto Ley 1333 de 1986, con relación al impuesto de industria y comercio, consideran entre otras actividades industriales las dedicadas a la extracción, con lo cual no existe duda alguna sobre la legalidad de dicho impuesto local, por la explotación de minerales, petróleo y gas.

En consecuencia, el presente proyecto cumple con los citados principios de la Constitución Política, y no podrá alegarse en la discusión del proyecto y con el objeto de oponerse al mismo, para defender a las multinacionales en contra de los intereses generales de los municipios productores, que en ésta iniciativa legal se trata de imponer una nueva carga tributaria a la actividad extractiva hidrocarburiífera y minera.

No tiene ninguna justificación que normas de más de cien años, no se logró la equidad horizontal tributaria con respecto a unas actividades industriales exentas del pago del citado impuesto municipal, para otorgar gabelas tributarias a unos pocos, frente a la mayoría de empresarios que deben pagar el Industria y Comercio, sin esos tratamientos privilegiados, inequitativos y discriminatorios.

Lo anterior, tiene correspondencia con reiteradas sentencias administrativas, para lo cual me permito citar un aparte del fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 2 de febrero de 2017 con ponencia de la Consejera STELLA CARVAJAL BASTO en el radicado interno 21179:

*"(...) De lo anterior podría afirmarse que la explotación minera, entendida como "el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacientes en el suelo o subsuelo" es una actividad industrial gravada con*

el impuesto de industria y comercio y que la base imponible del mismo corresponde a los ingresos brutos generados por la comercialización de la producción; sin embargo, el literal c) del numeral 2º del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, estableció la prohibición de gravar con el ICA la explotación minera (...).

Como se puede observar la incompatibilidad del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, tuvo vigencia hasta la aprobación de la Ley 14 de 1983, concretamente con el mandato del literal c) del numeral 2º del artículo 39, que posteriormente fue compilada por el literal c) del numeral 2 del artículo 259 de la Ley 1333 de 1994, al notificar el legislador que se debería pagar el impuesto de industria y comercio cuando las regalías fueran inferiores a dicho impuesto. Esa disposición tiene un origen en el literal c) del artículo 7º de la Ley 58 de 1981, que inicia con la compatibilidad del tributo local con las regalías, modificando los artículos 35 y 36 de la Ley 120 de 1919 y del artículo 13 de la Ley 37 de 1931, que fueron recopilados por el artículo 16 del Decreto 1056 de 1953, que prohibían el cobro del impuesto de industria y comercio, por la explotación de recursos naturales no renovables y de los servicios de la industria petrolera, privando a los entes territoriales del nivel local, de recursos financieros que le permitan atender eficientemente el incremento de la demanda de servicios públicos de toda índole, por la actividad extractiva mineral y de petróleo y gas.

Con posterioridad el Congreso de la República introdujo el artículo 27 en la Ley 141 de 1994 dejando a salvo las citadas provisiones legales para prohibir a las entidades territoriales, el establecimiento de gravámenes a la explotación de recursos naturales no renovables, norma que mantuvo su vigencia con la Ley 1530 de 2012, normatividad ésta que fue derogada por el artículo 211 de la Ley 2056 de 2020. Por ello, el citado artículo 27 fue derogado.

El proyecto de ley busca recuperar definitivamente el pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, sin ninguna clase de exención o prohibición condicionada para su pago, en beneficio de todos los municipios productores de Colombia.

III. JUSTIFICACIÓN

El proyecto de Ley pretende hacer justicia con las finanzas de los municipios productores de hidrocarburos y minerales, los cuales han sido discriminados tributariamente y reciben todo el impacto negativo de la actividad industrial extractiva en lo social, ambiental, cultural y económico.

La explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, ha impedido a éstos municipios atender la prestación eficiente de los servicios públicos básicos y domiciliarios, ante el deterioro de las fuentes hídricas por la extracción de hidrocarburos, y también el aumento exponencial de la población que llega en busca de oportunidades de trabajo, sin contar el ente territorial con la infraestructura necesaria para ampliar cobertura en la prestación de todos los servicios públicos.

La consecuencia lógica de dicho problema, es el aumento de la pobreza, la inseguridad, el desempleo, la carestía y el deterioro ambiental, y la exclusión de la mayoría de la población en el acceso a vivienda, educación, salud, recreación, agua potable, luz y saneamiento básico. De otra parte, la actividad extractiva genera impactos negativos de carestía, perjudicando a sectores como la agricultura, ganadería, manufactura, Mipymes, entre otros.

Todo lo anterior, conlleva a un estado de tensión permanente y conflicto social entre las instituciones, empresas y la comunidad en general, ante la poca respuesta eficaz, a las demandas de los ciudadanos para alcanzar una vida digna con sus familias.

Los municipios productores no cuentan con los recursos presupuestales propios, y las regalías directas de por sí recortadas, son insuficientes para mitigar los impactos y financiar la inclusión social y el desarrollo económico sostenible local.

Para el caso de las regalías de hidrocarburos que representan más del 80 por ciento del total del Sistema General de Regalías, no es cierto que esa carga es muy alta para las petroleras, pues antes del año 2002 se destinaba el 20% de la producción para el pago de regalías, porcentaje que fue modificado por regalías por

escalamiento, que en la práctica conllevó a una regalía del 8% del total de la producción, por fraccionamiento de los yacimientos en varios campos, perjudicando gravemente las asignaciones directas de los municipios productores, y desde luego también, a todos los municipios y departamentos no productores beneficiarios del Sistema General de Regalías.

En los cuadros 3, 4 y 5 se observan las tarifas o tasas de regalías liquidadas o pagadas por los campos descubiertos (yacimientos fraccionados en varios campos), y declarados comerciales después de expedida la Ley 756 de 2002.

Campo	Tipo	Porcentaje de Regalías (%)	Producción (MBOE/D)	Valoración (M\$)	Regalías (M\$)	Producción (MBOE/D)	Valoración (M\$)	Regalías (M\$)
1. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
2. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
3. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
4. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
5. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
6. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
7. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
8. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
9. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
10. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
11. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
12. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
13. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
14. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
15. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
16. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
17. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
18. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
19. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
20. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000

Cuadro 3. Ejemplo de Campos Comerciales, Tipo de Hidrocarburo y tarifa de regalías. Fuente: ANH.

Campo	Tipo	Porcentaje de Regalías (%)	Producción (MBOE/D)	Valoración (M\$)	Regalías (M\$)	Producción (MBOE/D)	Valoración (M\$)	Regalías (M\$)
1. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
2. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
3. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
4. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
5. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
6. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
7. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
8. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
9. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
10. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
11. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
12. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
13. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
14. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
15. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
16. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
17. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
18. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
19. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000
20. ANICHO	H	8,0%	10000	100000000	8000000000	10000	100000000	8000000000

Cuadro 4. Continuidad del Ejemplo de Campos Comerciales. Fuente: ANH.

SECTOR	INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AGRICULTURA	Producción	1.235.000	1.350.000	1.450.000	1.550.000	1.650.000	1.750.000	1.850.000
AGRICULTURA	Exportación	1.100.000	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000	1.600.000	1.700.000
AGRICULTURA	Consumo interno	135.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
AGRICULTURA	Reservas	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
AGRICULTURA	Exportación	1.100.000	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000	1.600.000	1.700.000
AGRICULTURA	Consumo interno	135.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
AGRICULTURA	Reservas	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
AGRICULTURA	Exportación	1.100.000	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000	1.600.000	1.700.000
AGRICULTURA	Consumo interno	135.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
AGRICULTURA	Reservas	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000

Cuadro 5. Continuidad del Ejemplo de Campos Comerciales. Fuente: ANH.

SECTOR	INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AGRICULTURA	Producción	1.235.000	1.350.000	1.450.000	1.550.000	1.650.000	1.750.000	1.850.000
AGRICULTURA	Exportación	1.100.000	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000	1.600.000	1.700.000
AGRICULTURA	Consumo interno	135.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
AGRICULTURA	Reservas	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
AGRICULTURA	Exportación	1.100.000	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000	1.600.000	1.700.000
AGRICULTURA	Consumo interno	135.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
AGRICULTURA	Reservas	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
AGRICULTURA	Exportación	1.100.000	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000	1.600.000	1.700.000
AGRICULTURA	Consumo interno	135.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
AGRICULTURA	Reservas	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000

Posteriormente con el Acto Legislativo 05 de 2011, se redujo en un 90% las regalías directas de los municipios productores, conllevando a una grave crisis social y económica de esos entes locales, que mejoró en parte con el Acto Legislativo 05 de 2020.

Lo anterior, sumado al despojo del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, cuando la actividad extractiva paga regalías superiores a la declaración del impuesto de industria y comercio, hace inviabile el desarrollo social y económico sostenible del municipio productor.

Hoy podemos afirmar que la prohibición del literal c) del numeral 2° del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, es inequitativa, excluyente, ineficiente y va en contravía del concepto de progresividad tributaria, por ser la actividad extractiva la de mayor peso en la economía local y se beneficia de un privilegio en cabeza de pocas empresas con una exención perpetua, que no gozaban otras actividades industriales del municipio productor, sin que haya una justificación razonable para ello.

Llegó la hora al Congreso de la República de levantar esos privilegios arcaicos de más de 40 años de compatibilidad restrictiva del impuesto local y las regalías, para que las empresas explotadoras que más impactos sociales, económicos culturales y ambientales causan el municipio productor, cancelen sus impuestos de industria y comercio al municipio sede de la explotación de petróleo, minerales y gas, sin ningún tipo de limitación o exención tributaria.

No es cierto, el argumento que las empresas que explotan los hidrocarburos en Colombia, tienen una carga excesiva tributaria y que, al aumentar los impuestos, desestimula la inversión privada en la búsqueda de nuevas reservas de crudo. Lo anterior tiene fundamento en el hecho probado que, estas empresas cuentan con grandes exenciones, beneficios y descuentos tributarios legales, incluyendo la devolución del IVA por exportación de crudo, a los que se acogen y terminan pagando apenas un insignificante 2.8% sobre sus ganancias.

Según la DIAN, en Colombia existen alrededor de 229 beneficios tributarios que hoy están vigentes, los cuales facilitan nuevas formas de fraude y evasión de impuestos, ante la imposibilidad institucional para fiscalizarlos. El análisis de las estadísticas agregadas que suministra la DIAN para los años 2010-2016, permiten afirmar que, considerando no solo los beneficios tributarios, sino otras deducciones que reducen la base gravable de las empresas, como los ingresos no constitutivos de renta y las Otras Deducciones, tasas nominales muy bajas que al final representan menos del 3% de tasa efectiva. El sector de hidrocarburos y minería, es el segundo renglón de la economía, después del sector financiero, en recibir beneficios (ver cuadro 1).

En el siguiente enlace de la página de la DIAN, se listan los beneficios tributarios:

**SECTORES ECONOMICOS CON MAYORES BENEFICIOS TRIBUTARIOS**  
Monto total de beneficios tributarios integrales - billones de pesos

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Financiero	26.4	31.1	52.0	48.7	81.2	121.0	134.7
Minería y Petróleo	32.0	15.0	11.8	11.6	19.5	62.4	77.3
Comercio	8.2	1.3	21.7	17.7	27.2	45.2	36.1
Manufactura	10.7	11.5	11.8	11.1	19.5	27.7	22.0
Transporte	37.0	10.0	17.7	17.1	18.4	25.0	27.2
Total	124.9	120.4	144.6	128.7	201.8	356.5	383.0
Porcentaje	45.8	57.2	87.1	66.2	72.6	70.1	77.2

En el siguiente cuadro se observa cómo el monto de los beneficios tributarios integrales del sector extractivista, pasó de \$12 billones de pesos en el 2010 a \$77,3 billones en el 2016, evidenciando el crecimiento desmesurado e incontrolable de los mismos durante ese periodo.

**Monto y costo fiscal de los beneficios tributarios integrales del sector extractivo**

	Billones de pesos						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Deducciones	4.4	0.07	0.09	0.10	0.09	0.02	0.01
RE	0.22	0.18	0.21	0.01	0.01	0.01	0.02
DT	0.12	0.19	0.19	0.23	0.18	0.14	0.04
INCR	0.19	2.2	0.36	0.15	2.1	5.0	5.3
OD	7.0	12.6	11.0	11.1	17.0	37.2	71.9
Total	12.0	15.0	11.8	11.6	19.5	62.4	77.3
Costo Fiscal	3.9	4.9	3.9	2.9	4.8	15.6	19.3

Fuente: DIAN y cálculos propios

A lo anterior, se suma el hecho del actual incremento sostenido de los precios internacionales del petróleo, oro, plata, cobre y otros minerales, que están favoreciendo a las empresas explotadoras de esos recursos naturales no renovables, en medio del COVID-19, con ingresos superiores a los registrados antes de la pandemia del coronavirus.

Así las cosas, el Congreso de la República no puede aceptar frente al presente proyecto de Ley, el argumento de la imposibilidad de imponer una nueva carga tributaria local a la actividad extractiva que ha estado exonerada, porque no es cierto

que éste exonerada, sino condicionada con una exención eventual, que depende del pago de regalías sea superior a la declaración de impuesto de industria y comercio.

Tampoco es aceptable el dicho que: "la coyuntura económica derivada del escenario que hemos vivido en el país durante los últimos meses generando que la economía se vea fuertemente golpeada", ante el irrefutable incremento de los precios internacionales de esos commodities minerales e hidrocarbúricos, que generan altos ingresos adicionales al presupuesto general de la nación, situación que no requiere de alivios o exenciones tributarias territoriales.

Actualmente se tramita una nueva reforma tributaria en esta legislatura 2021 – 2022, donde se suspenden exenciones tributarias a empresas, se incrementa la tarifa del impuesto a la renta del 30 al 35 por ciento y para el sector financiero al 37 por ciento, de otra parte, se reduce el descuento del ICA que se proponía en un 100% al 50 por ciento, todo lo anterior, sin que se haya superado la epidemia del coronavirus.

**IV.- ANALISIS DE IMPACTO FISCAL**

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en cuanto al análisis del impacto fiscal del presente proyecto de ley con relación al Marco Fiscal de Mediano Plazo, podemos decir que no lo afecta, como quiera que se trata de un ingreso y no de un gasto público.

Atentamente,  
  
**CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**  
 Representante a la Cámara por Casanare  
 Partido Alianza Verde

para interactuar entre los conductores que ofrecen el servicio y los usuarios que desean contratarlo. (En adelante Intermediación Digital)

2. **Servicio de transporte permanente:** Es el transporte público o privado prestado de manera profesional o frecuente por un usuario conductor, con el fin de satisfacer las necesidades de transporte que atiende el sector transporte. El transporte permanente comprende el transporte intermediado por plataformas abiertas y el no intermediado por plataformas abiertas.
3. **Servicio de transporte ocasional:** Se refiere al transporte privado que se presta de manera no frecuente por un usuario conductor, bajo el principio de la economía colaborativa. El transporte ocasional comprende el transporte intermediado por plataformas abiertas y el no intermediado por plataformas abiertas.
4. **Servicio de transporte intermediada en plataformas abiertas:** Es la actividad transportadora pública o privada terrestre individual de pasajeros que se lleva a cabo con la intermediación de una plataforma abierta. Para efectos de la presente ley se entenderá en adelante el Servicio de transporte en plataformas abiertas.
5. **Plataformas abiertas de intermediación del transporte:** Son todos aquellos desarrollos tecnológicos o interfaces informáticas que prestan el servicio de intermediación, poniendo en contacto a un conductor que ofrece el servicio de transporte público o privado, con un consumidor que lo requiere sin cumplir con ninguna característica que la constituiría como una Plataforma Cerrada. Para efectos de la presente ley se entenderá en adelante como Plataforma abierta.
6. **Operador de plataforma abierta de transporte:** Es la persona jurídica autorizada por el Ministerio de Transporte para introducir en el mercado y operar una plataforma abierta de transporte dentro del territorio nacional. Para efectos de la presente ley se entenderá en adelante como el Operador de plataforma abierta.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 275 DE 2021  
 CÁMARA**

*por medio del cual se dictan disposiciones que modernizan el sistema de transporte terrestre individual de pasajeros, estableciendo las condiciones de seguridad, sana competencia y equitativa participación en el mercado entre todos los prestadores permanentes del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

TÍTULO PRELIMINAR

DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la modernización del sistema de transporte terrestre individual de pasajeros, a partir de la creación de un marco jurídico que reconozca el transporte permanente mediado por plataformas abiertas, para así establecer las condiciones de seguridad, sana competencia y equitativa participación en el mercado, entre todos los prestadores permanentes del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros.

**Artículo 2. Alcance de la ley.** La presente ley se aplicará a toda la actividad realizada por el sistema permanente de transporte terrestre individual de pasajeros, con excepción del sector privado que preste el servicio de transporte sin la intermediación de una plataforma abierta.

**Artículo 3. Definiciones.**

1. **Intermediación digital en el transporte terrestre individual de pasajeros:** Para efectos de la presente ley, se entenderá por intermediación digital, la prestación del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros a través de plataformas tecnológicas, diseñadas

7. **Plataformas cerradas de intermediación del transporte:** Son todos aquellos desarrollos tecnológicos o interfaces informáticas que prestan el servicio de intermediación, poniendo en contacto a un conductor que ofrece un servicio de transporte público o privado, con un consumidor que lo requiere. Cualquiera de las siguientes características será suficiente para ser considerada una Plataforma cerrada:

1. Que al menos el 80% de los usuarios conductores inscritos en la plataforma para la prestación del servicio de transporte tengan un vínculo laboral con el operador de la plataforma.
2. Que el número de vehículos en el que se presta el servicio de transporte terrestre individual de pasajeros por medio de la plataforma sea menor a 200.
3. Que la plataforma se dedique a la prestación del servicio de intermediación de transporte únicamente con vehículos taxi, vinculados a una empresa de taxi determinada y legalmente constituida.

Para efectos de la presente ley se entenderá en adelante Plataforma Cerrada

8. **Operador de plataforma cerrada de intermediación del transporte:** Es la persona jurídica que opera una Plataforma Cerrada dentro del territorio nacional. Para efectos de la presente ley se entenderá en adelante el Operador de plataforma cerrada.
9. **Usuario contratante:** Son aquellas personas naturales o jurídicas que convienen con el operador de la plataforma abierta o cerrada la adquisición de un servicio de transporte terrestre individual de pasajeros.
10. **Usuario pasajero:** Son aquellas personas naturales a quienes se presta directamente el servicio de transporte terrestre individual de pasajeros adquirido por el usuario contratante. El usuario contratante y el usuario pasajero pueden concurrir en la misma persona.

<p>11. <b>Usuario conductor.</b> Son las personas naturales que prestan el servicio de transporte terrestre individual de pasajeros mediante la conducción de un vehículo habilitado para tal fin, utilizando una plataforma de intermediación, en la cual se encuentre inscrito.</p> <p><b>Artículo 4. Principio de equivalencia funcional.</b> Toda actividad económica que busque satisfacer la necesidad del transporte terrestre individual de pasajeros al conectar usuarios, operadores y conductores, se entenderá para todo efecto jurídico, como una plataforma de intermediación que debe regirse por las reglas de la presente ley, sin importar el modelo jurídico que adopte para el cumplimiento de su objeto social.</p> <p><b>Artículo 5. Principio de competencia.</b> Deberá garantizarse que el transporte terrestre individual de pasajeros cuente con condiciones equitativas para su participación en el mercado, mejorando la calidad del servicio a conductores y pasajeros, siempre en interés de la libertad empresarial de los operadores, de sus clientes y de la economía en su conjunto.</p> <p><b>Artículo 6. Principio de libre competencia.</b> Es el conjunto de esfuerzos desarrollados por los agentes económicos que, actuando independientemente, rivalizan buscando la participación efectiva de sus bienes y servicios en un mercado determinado. La Constitución Nacional establece el principio de libre competencia como un derecho radicado en cabeza de todos los ciudadanos que supone responsabilidades y está sometido a los límites que establezca la ley.</p> <p>Se prohíben las prácticas comerciales desleales entre el servicio de taxi, las plataformas abiertas y las plataformas cerradas. Para garantizar la libre competencia en el mercado de transporte individual de pasajeros, el Estado velará por que existan medios adecuados y eficaces para luchar contra prácticas comerciales desleales. Estos medios deberán incluir disposiciones legales en virtud de las cuales las personas o las organizaciones que tengan un interés legítimo en combatir las prácticas comerciales desleales, incluidos los competidores, puedan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proceder judicialmente contra tales prácticas comerciales desleales, y/o</li> </ol>	<p>2. Someter las prácticas comerciales desleales a un órgano administrativo competente para que se pronuncie sobre las reclamaciones, o para que entable las acciones judiciales pertinentes.</p> <p>El Estado deberá revisar permanentemente los modelos de negocio que surjan con las nuevas dinámicas sociales para establecer una reglamentación que las cubra y de esa forma no obstaculizar la innovación y el emprendimiento nacional, ni permitir que surjan comportamientos que distorsionen la sana competencia del mercado.</p> <p><b>Artículo 7. Principio de equidad.</b> Deberá garantizarse que los agentes que participen en el sistema del transporte terrestre individual de pasajeros estén sujetos a condiciones simétricas a su rol en el mercado, para fomentar y asegurar una competencia justa entre ellos, evitando tratos diferenciados sin justificación objetiva.</p> <p><b>Artículo 8. Principio de transparencia.</b> Se refiere a la obligación en cabeza de los operadores de plataformas abiertas, de las plataformas abiertas o de los operadores de plataformas cerradas, de dar a conocer los determinantes de precio y recargos aplicables que integran y justifican el valor final que se cobra al pasajero. Su publicidad se podrá dar por cualquier medio digital, pero en todo caso, ésta deberá ser anterior a la prestación del servicio.</p> <p><b>Parágrafo: Infracciones y sanciones del incumplimiento del principio de transparencia.</b> En caso de que los agentes en cuya cabeza se encuentra la obligación estipulada en el artículo anterior, desconozcan el principio de transparencia, estarán sujetos a las sanciones que determine la Superintendencia de Industria y Comercio por su incumplimiento.</p> <p><b>Artículo 9. Principio de flexibilidad.</b> El Estado tomará las medidas necesarias para garantizar que el mercado en el sector de transporte terrestre individual de pasajeros sea flexible y adaptable a nuevas tecnologías, modalidades de negocio y demás innovaciones que surjan.</p>
<p>Por lo anterior, deberán establecerse lineamientos que permitan desarrollar, fortalecer, posicionar, proteger y acompañar a los actores que hagan parte de la modernización del sector del transporte terrestre individual de pasajeros.</p> <p><b>Artículo 10. Principio de sustentabilidad.</b> El Estado deberá tomar medidas que permitan el acceso de transportes sustentables al mercado del transporte terrestre individual de pasajeros a nivel nacional. Estas disposiciones deberán conducir al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar la base de los recursos naturales renovables que el transporte sostenible utiliza, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para satisfacer sus necesidades.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TRANSPORTE TERRESTRE INDIVIDUAL DE PASAJEROS PERMANENTE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Digitalización y Modernización del Sistema de Transporte Terrestre Individual de Pasajeros</b></p> <p><b>Artículo 11. Principio de digitalización.</b> El Estado facilitará y apoyará al sector de transporte individual de pasajeros en su propia búsqueda hacia la digitalización por medio de políticas flexibles e incentivos que apoyen tal transformación digital.</p> <p><b>Artículo 12. Principio de progresividad.</b> El Estado velará por el desarrollo continuo, sistemático e inteligente del sector de transporte terrestre individual de pasajeros. Para ello, adoptará medidas que busquen la prestación de un mejor servicio cuyo costo sea razonable, sea fácilmente accesible a todas las personas, efectivo, seguro y eficiente. Tales medidas deberán ser afines a los principios enunciados en los artículos 9, 10 y 11.</p>	<p><b>Artículo 13. Información estadística general o datos masivos.</b> La estadística e información general, dato masivo y no personal, no individualizable asociado a la prestación del servicio de las plataformas abiertas o plataformas cerradas podrá ser compartida de manera gratuita para fines de planeación, transporte inteligente, flujo de tráfico y formulación de políticas públicas de transporte, los usuarios y consumidores de la plataforma abierta o plataforma cerrada deberán estar debidamente informados y manifestar su consentimiento expreso; por tal motivo, las plataformas abiertas o plataformas cerradas deberán contar con dicha autorización. Las plataformas abiertas o plataformas cerradas deberán suministrar al ministerio de transporte en tiempo real y de manera veraz únicamente la información estadística y dato masivo de manera general no identificable e individualizable con el usuario, así el dato este como anónimo no estará relacionado en ningún caso con el usuario, y garantizará el derecho de libre transporte de cada persona y sus datos personales los cuales en ningún caso podrán ser usados de manera particular y comercial. Las plataformas abiertas o plataformas cerradas deberán implementar dentro de sus políticas la protección de datos personales y en todo caso, el tratamiento de los datos suministrados estará regulado por el régimen de protección de datos personales, además de las reglas especiales que se dispongan. El procesamiento de datos generales no personales ni individualizables con el usuario lo deberá realizar las plataformas abiertas o las plataformas cerradas y no la entidad estatal.</p> <p><b>Artículo 14. Principio general de protección de datos personales y prohibición de su identificación, uso o publicación personal.</b> Se prohíbe el uso, publicación o suministro de información personal, particular y cruce de la misma con la identificación del usuario y toda información privada recolectada y asociada a la prestación del servicio de las plataformas abiertas o plataformas cerradas la cual no podrá ser alterada, intercambiada o que pretenda identificar individualmente a los usuarios; así mismo, las plataformas abiertas o plataformas cerradas no podrán suministrar dicha información con fines particulares.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Dentro de la información que las plataformas abiertas o plataformas cerradas, no podrán suministrar se encuentran el nombre, número de identificación personal, datos biométricos, información financiera, imagen, circulación y transporte particular de un usuario, información</p>

<p>personal relacionada o cruzada con el dato masivo, dato anónimo pero relacionado directamente con un usuario y todos los demás prohibidos por la ley. La información suministrada al ministerio de transporte deberá circunscribirse a la estadística general y no personal de que trata este artículo y conforme con la ley 1581 de 2012 y el artículo 189 de la constitución política.</p> <p><b>Artículo 15. Reglamentación.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones deberá expedir en un término no mayor de seis (6) meses un reglamento para la protección de datos personales y manejo de estadísticas generales y dato masivo no individualizable con el fin de garantizar los derechos a la libre transporte y circulación como intimidad de los usuarios la cual garantice el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la ley 1581 de 2012 y el artículo 189 de la Constitución Política.</p> <p><b>Artículo 16. Prohibición de cláusulas abusivas.</b> En interés de los consumidores y de la libre competencia, la superintendencia de industria y comercio deberá garantizar que existan medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos surgidos entre los usuarios y los operadores de plataformas abiertas o plataformas cerradas.</p> <p><b>Artículo 17. Cláusulas abusivas.</b> Se entenderán como cláusulas abusivas aquellas cláusulas contractuales que no se hayan negociado individualmente si, pese a las exigencias de la buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato.</p> <p><b>Artículo 18. Criterios mínimos para determinar si una cláusula es abusiva.</b> El carácter abusivo de una cláusula contractual se apreciará teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes o servicios que sean objeto del contrato y considerando, en el momento de la celebración de este, todas las circunstancias que concurran en su celebración, así como todas las demás cláusulas del contrato, o de otros contratos de los que dependa. Igualmente, la apreciación del carácter abusivo de las cláusulas no se referirá a la definición del objeto principal del contrato ni a la adecuación entre precio y retribución, por una parte, ni a los servicios o bienes que hayan de proporcionarse como contrapartida, por otra, siempre que dichas cláusulas se redacten de manera clara y comprensible.</p>	<p><b>Artículo 19. Cláusulas que se presumen abusivas.</b> Además de lo contemplado en otras disposiciones que versen sobre la misma materia, se entenderán como abusivas, y dará lugar a las sanciones que prevea la Superintendencia de Industria y Comercio, las cláusulas que tengan por objeto o como efecto:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Excluir o limitar la responsabilidad legal de la plataforma abierta o plataforma cerrada en caso de muerte o daños físicos del consumidor, debidos a una acción u omisión de la misma;</li> <li>2. Excluir o limitar de forma inadecuada los derechos legales del consumidor con respecto de la plataforma abierta o plataforma cerrada en caso de incumplimiento total o parcial, o de cumplimiento defectuoso de cualquiera de las obligaciones contractuales del operador o el usuario conductor;</li> <li>3. Prever una obligación de resultado para el consumidor mientras que la ejecución de las prestaciones de la plataforma abierta o plataforma cerrada está supeditada a una condición cuya realización depende únicamente de su voluntad;</li> <li>4. Permitir que la plataforma abierta o plataforma cerrada retenga las cantidades abonadas por el consumidor, si éste renuncia a la celebración o la ejecución del contrato, sin disponer que el consumidor tiene derecho a percibir de la plataforma abierta o plataforma cerrada una indemnización por una cantidad equivalente cuando sea éste el que renuncie;</li> <li>5. Imponer al consumidor que no cumpla sus obligaciones una indemnización desproporcionadamente alta;</li> <li>6. Autorizar a la plataforma abierta o plataforma cerrada a rescindir el contrato discrecionalmente, si al consumidor no se le reconoce la misma facultad, o permitir que el profesional se quede con las cantidades abonadas en concepto de prestaciones aún no efectuadas si es el propio profesional quien rescinde el contrato;</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Autorizar al conductor a poner fin a un servicio de transporte, sin notificación previa con antelación razonable, salvo por motivos graves o urgentes previamente definidos e informados;</li> <li>8. Estipular que el precio del servicio se determine finalizada su prestación o varíe durante su prestación por criterios distintos a los informados al consumidor cuando éste toma el servicio;</li> <li>9. Conceder a la plataforma abierta o plataforma cerrada el derecho a determinar si la cosa entregada o el servicio prestado se ajusta a lo estipulado en el contrato, o conferir el derecho exclusivo a interpretar cualquiera de las cláusulas del contrato;</li> <li>10. Obligar al consumidor a cumplir con todas sus obligaciones aun cuando la plataforma abierta o plataforma cerrada no hubiera cumplido con las suyas;</li> <li>11. Suprimir u obstaculizar el ejercicio de acciones judiciales o de recursos por parte del consumidor, en particular, obligándole a dirigirse exclusivamente a una jurisdicción de arbitraje no cubierta por las disposiciones jurídicas, limitándose indebidamente los medios de prueba a su disposición o imponiéndose una carga de la prueba que, conforme a la legislación aplicable, debería corresponder a otra parte contratante.</li> </ol> <p>Parágrafo 1: La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en la presente ley. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.</p> <p>Parágrafo 2: La Superintendencia de Industria y Comercio garantizará que se tengan en cuenta debidamente los siguientes criterios no exhaustivos e indicativos para la imposición de sanciones, cuando proceda:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La naturaleza, gravedad, escala y duración de la infracción</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños y perjuicios sufridos por los consumidores</li> <li>3. Toda infracción anterior del comerciante</li> <li>4. Los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción; si los datos pertinentes están disponibles</li> <li>5. Cualquier otro factor agravante o atenuante aplicable a las circunstancias del caso.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Servicio de Transporte Terrestre Individual de Pasajeros Permanente Intermediado por Plataformas Abiertas</b></p> <p><b>Artículo 20. Servicio permanente y servicio ocasional.</b> Todo conductor vinculado a una plataforma abierta para la prestación del servicio de transporte será considerado por la ley usuario conductor permanente cuando esté activo dentro cualquier plataforma por más de 28 horas a la semana y será considerado usuario conductor ocasional cuando esté activo por 28 horas o menos a la semana.</p> <p>Los usuarios conductores ocasionales no podrán en ningún caso superar las 28 horas máximas semanales activas en la plataforma de intermediación con la que prestan el servicio. Si el usuario conductor utiliza diferentes plataformas de intermediación para prestar el servicio, las horas dentro de estas plataformas se sumarán para dar el total de horas activas.</p> <p>Parágrafo 1. Los conductores ocasionales que superen el límite de horas permitidas para conducir incurrirán en la sanción que determine en Ministerio de Transporte;</p>

<p>Parágrafo 2: Para la presente ley se entiende que el usuario conductor permanente presta el servicio de transporte permanente y el usuario conductor ocasional presta el servicio de transporte ocasional</p> <p><b>Artículo 21. Modificación del artículo 5° de la Ley 336 de 1996.</b> Modifíquese el inciso segundo del artículo 5° de la Ley 336 de 1996 el cual quedará así:</p> <p>“El servicio privado de transporte, es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización y transporte de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades, exclusivas o comerciales, permanentes y/o transitorias, de las personas naturales y/o jurídicas y sin que ello exija la vinculación a una empresa de transporte”.</p> <p><b>Artículo 22. Protección al consumidor.</b> Las actividades de intermediación de servicio de transporte por plataformas abiertas no eximen a su operador de las responsabilidades y obligaciones establecidas en la Ley 1480 de 2012.</p> <p><b>Artículo 23. Vigilancia de los precios variables.</b> La Superintendencia de Industria y Comercio deberá vigilar que los precios variables que establezcan las plataformas abiertas a través de sus algoritmos no perjudiquen ni vayan en contra de la sana competencia que debe existir entre los agentes del transporte terrestre individual de pasajeros permanente.</p> <p>Para lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá seis (6) meses calendario, a partir de la promulgación de la presente ley, para establecer los parámetros, factores o circunstancias que utilizará como método de evaluación y vigilancia, siempre y cuando estos no transgredan la libertad empresarial de las plataformas abiertas, ni afecten su modelo de negocio.</p> <p>Parágrafo: En los parámetros mencionados, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá incluir lineamientos que permitan determinar circunstancias en las cuales las plataformas abiertas puedan llegar a incurrir en dumping u otras prácticas que atenten la libertad empresarial y la competencia leal.</p>	<p><b>Artículo 24. Obligatoriedad de las pólizas civiles.</b> Serán obligatorias las pólizas de seguros civiles contractuales y extracontractuales para los operadores de plataforma abierta durante la prestación del servicio privado de transporte terrestre individual de pasajeros por medio de plataformas abiertas. Dichas pólizas deberán realizar, como mínimo, los amparos que hayan sido excluidos por el monto de cubrimiento del seguro SOAT, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Póliza de responsabilidad civil contractual, que deberá cubrir al menos los siguientes riesgos:             <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Muerte y gastos funerarios;</li> <li>B. Incapacidad temporal y permanente;</li> <li>C. Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios;</li> <li>D. Hurto de mayor y menor cuantía</li> <li>E. Gastos de transporte y movilización de víctimas</li> </ol> <p>El monto asegurable por cada riesgo no podrá ser inferior a 60 smmlv, por persona.</p> </li> <li>2. Póliza de responsabilidad civil extracontractual, que deberá cubrir al menos los siguientes riesgos:             <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Muerte o lesiones a dos o más personas;</li> <li>B. Daños a bienes de terceros;</li> <li>C. Muerte o lesiones a dos o más personas.</li> <li>D. Gastos de transporte y movilización de víctimas</li> </ol> <p>El monto asegurable por cada riesgo no podrá ser inferior a 60 smmlv, por persona</p> </li> </ol>
<p><b>Artículo 25. Fondo de responsabilidad.</b> Sin perjuicio de la obligación de mantener vigentes las pólizas de seguros y requisitos mínimos de funcionamiento señalados por la presente ley los operadores de plataforma abierta y las empresas de transporte público individual de pasajeros, deberán constituir fondos de responsabilidad como mecanismo complementario para cubrir los riesgos civiles derivados de la prestación del servicio de transporte, cuyo funcionamiento, administración, vigilancia y control lo ejercerá la Superintendencia Financiera o la entidad de inspección y vigilancia que sea competente, según la naturaleza jurídica del fondo.</p> <p><b>Artículo 26. Autorización de las plataformas abiertas.</b> Para autorizar su introducción al mercado nacional como intermediarias entre conductores y pasajeros, las plataformas abiertas estarán sujetas a la autorización previa del Ministerio de Transporte.</p> <p>Para otorgar la autorización, el Ministerio de Transporte evaluará que las plataformas mencionadas en el párrafo anterior cuenten con las siguientes exigencias como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se debe constituir como persona jurídica para solicitar la autorización de operación ante el Ministerio de Transporte.</li> <li>2. La plataforma abierta debe demostrar que cumple con las siguientes condiciones de calidad, idoneidad y seguridad:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Que el pasajero conozca la ruta por la que el conductor se desplaza o desplazará desde el inicio y hasta el destino final.</li> <li>b. Que el pasajero conozca con anticipación los determinantes del precio que tendrá el servicio.</li> <li>c. Contar con tecnologías de geolocalización.</li> <li>d. Ofrecer atención al usuario, soporte técnico o módulo de quejas y reclamos, accesible para conductores y pasajeros.</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Otras que determine el Ministerio de Transporte</li> </ol> <p><b>Artículo 27. Mínimos de operación de las plataformas abiertas.</b> La plataforma abierta deberá garantizar, dentro de su operación, los siguientes mínimos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar que el usuario conductor tenga el seguro vehicular correspondiente y la revisión técnica mecánica vigente cuando fuese necesario.</li> <li>2. Certificar a los vehículos que prestan servicio a través de las plataformas abiertas cuando cumplen con los parámetros mínimos de seguridad establecidos por la autoridad competente.</li> <li>3. Permitir al pasajero conocer el vehículo (placa, color, modelo y año) e identificar claramente a su conductor (fotografía, licencia de conducir y documento de identidad).</li> <li>4. Los conductores de vehículos deberán contar con licencia de conducción vigente.</li> <li>5. Exigir que el conductor determine su calidad de prestador de servicio permanente u ocasional al momento del registro, sin perjuicio de poder modificar su calidad posteriormente.</li> <li>6. Permitir que el pasajero conozca con anticipación los determinantes del precio que tendrá el servicio.</li> <li>7. Contar con tecnologías de geolocalización.</li> <li>8. Informar sobre los términos y condiciones del uso de la aplicación</li> <li>9. Deberá contar con atención al usuario, soporte técnico o módulo de quejas y reclamos, accesible para usuarios conductores y pasajeros.</li> </ol>

<p>10. Al finalizar el servicio, se entregará al pasajero el comprobante de pago emitido por el operador de la plataforma abierta a través de facturación electrónica, acogida a los lineamientos requeridos por la DIAN para dicho fin.</p> <p>11. Tarjeta de control y de operación en el caso de taxis</p> <p>12. Limitar el tiempo de prestación diaria continua del conductor en la plataforma según lo establezca esta ley y la autoridad competente.</p> <p>Parágrafo 1: La Superintendencia de Industria y Comercio será la entidad encargada de vigilar que los operadores de plataforma abierta cumplan y mantengan las anteriores condiciones de idoneidad, seguridad y calidad durante su operación en el territorio nacional, y podrá imponer las sanciones que determine en caso de incumplimiento.</p> <p>Parágrafo 2: El ministerio de Transporte regulará anualmente los criterios de seguridad de los vehículos que puedan registrarse en las plataformas abiertas, así como las horas máximas diarias de prestación continua de servicio por parte de los conductores permanentes u ocasionales</p> <p><b>Artículo 28. Términos y Condiciones.</b> Siempre que un usuario contratante se vincule a una plataforma abierta o una plataforma cerrada, la misma deberá facilitar de forma clara y comprensible los términos y condiciones a los que estarán sujetos. Los términos y condiciones contendrán, por lo menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A. Las características principales de los bienes o servicios que se utilizan en la prestación del servicio</li> <li>B. Los requisitos solicitados al socio conductor para permitirle su vinculación a la plataforma abierta o plataforma cerrada, y la forma como será comunicará esta al usuario pasajero</li> </ul>	<p>C. El método o sistema que implementa para la determinación del precio del servicio, incluidos los impuestos, gastos adicionales, primas, bonos, penalidades y cualquier otra prestación económica</p> <p>D. Los procedimientos de pago, entrega y funcionamiento, la fecha en que el operador se compromete a ejecutar la prestación del servicio, así como el sistema de tratamiento de las reclamaciones del comerciante</p> <p>E. La duración del contrato</p> <p>F. La funcionalidad de los contenidos digitales, incluidas las medidas técnicas de protección aplicables.</p> <p><b>Artículo 29. Modificación al Registro Nacional de Empresas de Transporte.</b> Modifíquese el Registro Nacional de Empresas de Transporte añadiendo la categoría de Transporte Intermediado por Plataformas Abiertas, donde deberán registrarse de manera obligatoria todos los operadores cuyas plataformas hubiesen sido previamente autorizadas por el Ministerio de Transporte para realizar actividades de intermediación entre usuarios conductores y pasajeros en el territorio nacional, según las reglas consagradas en la presente ley.</p> <p>El Ministerio de Transporte, dentro de un plazo de seis (6) meses calendario siguientes a la promulgación de la presente ley, deberá reglamentar el procedimiento y los requisitos administrativos para la inscripción de los operadores de plataformas abiertas en el Registro Nacional de Empresas de Transporte dentro de su categoría correspondiente.</p> <p>Parágrafo 1: Los operadores de plataforma abierta que no se inscriban en el Registro Nacional de Empresas de Transporte no podrán realizar, bajo ningún título o concepto, actividades de intermediación de servicio de transporte individual de pasajeros dentro del territorio nacional, a pesar de contar con la autorización previa de sus plataformas según los términos de la presente ley.</p>
<p>Parágrafo 2: Los operadores de plataforma abierta que hayan obtenido autorización previa de sus plataformas bajo los términos del artículo 28 de la presente ley, tendrán un plazo máximo de dos (2) meses calendario para comenzar los trámites de inscripción al Registro Nacional de Empresas de Transporte. De lo contrario, deberán obtener nuevamente la autorización que señala la presente ley.</p> <p>Parágrafo 3: Los operadores de plataforma abierta que no estén inscritos en el Registro Nacional de Empresas de Transporte y realicen actividades de intermediación de servicio de transporte individual de pasajeros dentro del territorio nacional, estarán sujetos a las sanciones que determine el Ministerio de Transporte.</p> <p>Parágrafo 4: En caso de que se desee cambiar de operadores de plataforma abierta, se deberá solicitar autorización ante el Ministerio de Transporte, quien aprobará su inscripción en el Registro Nacional de Empresas de Transporte, siguiendo las reglas del presente artículo.</p> <p><b>Artículo 30. Renovación y cancelación del registro.</b> El Ministerio de Transporte podrá cancelar la matrícula de los operadores de plataforma abierta en el Registro Nacional de Empresas de Transporte si comprueba el incumplimiento en cualquiera de las condiciones que le merecieron la inscripción al mismo, de acuerdo con las reglas de la presente ley.</p> <p>Parágrafo: El Ministerio de Transporte definirá el reglamento, las circunstancias y el procedimiento que utilizará para cancelar el Registro de los operadores de plataforma abierta.</p> <p><b>Artículo 31. Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas.</b> El Ministerio de Transporte, dentro de un plazo de seis (6) meses calendario siguientes a la promulgación de la presente ley, deberá implementar y reglamentar el Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas, donde obligatoriamente deberán inscribirse todas las personas que quieran iniciar actividades de transporte individual de pasajeros a título de usuario conductor a través de una plataforma abierta.</p>	<p>El Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas deberá permitir la identificación plena de los conductores de plataformas abiertas en línea y en tiempo real, así como del vehículo que cada uno de ellos conduce.</p> <p>El Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas deberá cumplir con las siguientes exigencias como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantizar que el trámite de inscripción al Registro se lleve a cabo de una manera accesible y eficiente. La diligencia deberá ser capaz de realizarse completamente en línea.</li> <li>2. El Registro deberá ser de consulta abierta para los ciudadanos, garantizando el acceso en tiempo real a la información, siempre que se ajuste a los lineamientos y exigencias establecidas en la ley de habeas data.</li> </ol> <p>Parágrafo 1: Los operadores de plataforma abierta no podrán permitir la vinculación de usuarios conductores a sus plataformas sin que hayan completado la inscripción al Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas. Los operadores estarán sujetos a las sanciones que determine el Ministerio de Transporte en caso de incumplimiento de lo anterior.</p> <p>Parágrafo 2: Cada conductor sólo se podrán hacer modificaciones a este registro una vez por mes.</p> <p>Parágrafo 3: Las plataformas abiertas deberán registrar el número de horas mensuales que trabaje un conductor con el fin de verificar el cumplimiento de las horas límites semanales y diarios consagradas en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4: El incumplimiento de la obligación de que trata el parágrafo anterior acarreará la imposición de las sanciones que determine el Ministerio de Transporte.</p> <p><b>Artículo 32. Información del Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas.</b> Para inscribirse satisfactoriamente en el Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas, el interesado deberá suministrar la siguiente información:</p>

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Su nombre completo</li> <li>2. Su cédula de ciudadanía</li> <li>3. Una fotografía reciente</li> <li>4. Su licencia de conducción</li> <li>5. La placa del (os) vehículo (s) autorizados por las plataformas abiertas con los que prestará el servicio de transporte individual de pasajeros a título de usuario conductor en la plataforma abierta.</li> <li>6. Su calidad de conductor permanente u ocasional</li> <li>7. Las demás que determine el Ministerio de Transporte.</li> </ol> <p><b>Artículo 33. Vigencia de licencias de conducción.</b> El artículo 22 de la ley 769 de 2002, modificado por el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010, modificado por el artículo 197 del Decreto Nacional 019 de 2012, quedará así:</p> <p>"Artículo 22. Vigencia de la Licencia de Conducción. Las licencias de conducción para vehículos de servicio particular tendrán una vigencia de diez (10) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad, de cinco (5) años para personas entre sesenta (60) años y ochenta (80) años, y de un (1) año para mayores de ochenta (80) años de edad.</p> <p>Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de cinco (5) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad y de un (1) año para mayores de sesenta (60) años de edad.</p> <p>Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al</p>	<p>día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas".</p> <p>Parágrafo 1. Las licencias de conducción para vehículos de servicio público que trata la ley 769 de 2002, así como su reglamentación y las leyes que lo modifican suprimen y adicionan, será entendida como "licencias de conducción para vehículos de servicio público y vehículos de servicio de transporte permanente intermediado en plataformas abiertas o cerradas".</p> <p><b>Artículo 34. Licencia de conducción.</b> Toda persona que quiera iniciar actividades de transporte individual de pasajeros a título de usuario conductor ocasional a través de una plataforma abierta deberá contar como mínimo con licencia de conducción B1.</p> <p>Parágrafo: Si el vehículo con el que se presta el servicio de transporte es un taxi o es un vehículo conducido por un usuario conductor permanente de una plataforma abierta, la licencia de conducción exigida para el mismo será C1.</p> <p><b>Artículo 37. Identificación de conductores autorizados.</b> Las autoridades de tránsito podrán identificar a los conductores autorizados para prestar servicio de transporte individual de pasajeros a través de una plataforma abierta, verificando que se encuentren satisfactoriamente inscritos en el Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas, bajo los términos de los artículos 31 y 32 de la presente ley.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULO TAXI</b></p>
<p><b>Artículo 38. Eliminación de la restricción al incremento de taxis.</b> 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 "Transformación del Sistema de Cupos" a la eliminación de la restricción de la que trata este artículo.</p> <p><b>Artículo 39. Fondo Nacional de Aportes Obligatorios de Transporte.</b> Créese el Fondo Nacional de Aportes Obligatorios de Transporte (FONAPOT), como un patrimonio autónomo de carácter fiduciario permanente, sin personería jurídica, sin estructura administrativa, con domicilio el Distrito Capital de Bogotá, adscrito al Ministerio de Transporte y administrado por su Junta Directiva.</p> <p><b>Artículo 40. Objeto y etapas del FONAPOT.</b> El Fondo Nacional de Aportes Obligatorios de Transporte tendrá dos etapas con dos objetos distintos.</p> <p>La primera etapa será la compensatoria, en donde su objetivo será compensar de manera pecuniaria los perjuicios causados por la Transformación del Sistema de Cupos en favor de aquellos propietarios de vehículos taxi que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén habilitados para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.</p> <p>Una vez se haya surtido esta primera etapa, le sucederá la etapa conservativa, en la que los recursos obtenidos por el FONAPOT serán destinados a la inversión en el mantenimiento de la malta vial y proyectos de infraestructura, así como en la digitalización y la modernización del sector transporte terrestre individual de pasajeros en las ciudades o municipios de donde provengan los fondos, asignándose de manera proporcional de acuerdo al aporte de cada entidad territorial.</p>	<p><b>Artículo 41. Ingresos del FONAPOT.</b> El FONAPOT se compondrá de recursos que provendrán y serán apropiados a partir de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Las plataformas abiertas deberán hacer una contribución correspondiente al 1% sobre el valor facturado por cada Servicio Privado de Transporte Intermediado.</li> <li>B. Las plataformas abiertas deberán realizar un aporte al momento de hacer el registro que les permita prestar el servicio de intermediación. Este aporte será de 60 SMLMV.</li> <li>C. Los propietarios de nuevos vehículos taxi que ingresen al servicio público, quienes deberán realizar un aporte obligatorio al momento de habilitar su vehículo para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros en vehículos taxi. Este aporte lo reglamentará el Ministerio de Transporte para cada municipio. El precio asignado será directamente proporcional a la categorización de municipios y distritos establecido en el artículo 7 de la ley 1551 de 2012, siendo los municipios de sexta categoría los que tengan un menor aporte y los de categoría especial un mayor aporte.</li> <li>D. Los usuarios conductores permanentes, quienes deberán realizar un aporte obligatorio cuando (i) se registren como conductores de servicio privado de transporte de plataformas abiertas y (ii) registren sus vehículos para el servicio de transporte en vehículo privado. La suma de estos dos aportes deberán ser equivalentes al costo del aporte al que se refiere el literal C de este artículo para municipios de categoría 1.</li> <li>E. Cuando se trate de las infracciones descritas en el artículo 131 de la ley 769 de 2002 o la que haga sus veces y el infractor sea un vehículo taxi o un vehículo de usuario conductor permanente, el FONAPOT percibirá el 50% del valor adeudado.</li> </ol> <p>Parágrafo 1: Una vez cumplida la etapa compensatoria, la contribución correspondiente al literal A y E de este artículo será eliminada.</p>

Parágrafo 2: Los aportes obligatorios a los que se refiere este artículo serán reglamentados por el Ministerio de Transporte en un plazo no mayor a seis (6) meses calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 42. Órganos del FONAPOT. El FONAPOT tendrá como único órgano de administración a una junta directiva integrada por:

1. La (el) Ministra(o) de Transporte o su delegado.
2. La (el) Viceministra(o) de Infraestructura del Ministerio de Transporte o su delegado.
3. La (el) Ministra(o) de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.
4. La (el) Viceministra(o) de Economía Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.
5. Tres (3) representantes de las Plataformas Abiertas.
6. Tres (3) representantes de conductores de plataformas abiertas
8. Cuatro (4) representantes del gremio de los taxistas.
9. Un (1) representante de la Red Nacional de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Los integrantes de la Junta Directiva serán acreditados ante el Ministro de Transporte o su delegado y por el respectivo superior jerárquico u órgano que lo haya designado para integrar la Junta.

La Junta Directiva del Fondo se reunirá como mínimo seis (6) veces cada año con el fin de evaluar el estado de los recursos y su debida implementación.

Artículo 43. Compensación a los propietarios de vehículos taxi. Con el fin de compensar el lucro cesante generado a propietarios de los taxis a causa de la Transformación del Sistema de Cupos, durante la etapa compensatoria, el FONAPOT girará mensualmente una suma de dinero a los propietarios de vehículos de taxi a nivel nacional, que será determinada por la Junta Directiva de esta entidad.

Artículo 44. Beneficiarios de la compensación. Los beneficiarios de la compensación a la que se refiere el artículo anterior serán los propietarios de al menos un (1) vehículo taxi que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén habilitados para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi en al menos un (1) municipio donde exista restricción para el ingreso de nuevos taxis por sobreoferta en los términos del artículo 2.2.1.3.7.3 del decreto 1079 de 2015.

Artículo 45. Condiciones previas para la fijación del monto de compensación. Previo a iniciar los desembolsos a los que se refiere el artículo 43, la Superintendencia de Transporte deberá designar una comisión especial y temporal con el objetivo de desarrollar un estudio de mercado en los municipios donde existe una restricción al ingreso de nuevos taxis al parque automotor por sobreoferta en los términos del artículo 2.2.1.3.7.3 del Decreto 1079 de 2015.

Este estudio deberá determinar cuál es el valor comercial que, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, se paga en el mercado para que el propietario de un vehículo habilitado y registrado para la prestación del servicio público de taxi renueve la tarjeta de operación en favor del vehículo de un tercero. Para efectos de esta ley, la renovación de la tarjeta de operación en la forma que se describe en este artículo llevará el nombre de Cupo.

Artículo 46. Fijación del monto de compensación. Los montos de la compensación mensual a la que se refiere el artículo 43, se fijarán de manera proporcional al valor del cupo calculado por la Superintendencia de Transporte para cada municipio. El monto de la compensación dependerá de la cantidad de recursos monetarios que lleguen al FONAPOT. La junta directiva de esta entidad decidirá el monto girado para cada mes, teniendo en cuenta como mínimo las características establecidas en esta ley.

Artículo 47. Finalización de la etapa compensatoria del FONAPOT. La compensación a la que se refieren los artículos anteriores dejará de causarse en el momento en que el FONAPOT haya girado a cada beneficiario lo correspondiente al 70% del valor de un cupo por cada vehículo que le pertenezca en las condiciones del artículo 44 de esta ley. Los beneficiarios sólo tendrán derecho

al valor del cupo que la Superintendencia de Transporte haya determinado para el municipio donde esté registrado el vehículo.

Artículo 48. Etapa conservatoria. Una vez finalice la etapa compensatoria, la inversión de los fondos del FONAPOT será destinada a la inversión en el mantenimiento de la malla vial y proyectos de infraestructura del sector transporte, así como en la digitalización y la modernización del sector transporte terrestre individual de pasajeros en las ciudades o municipios de donde provienen los fondos, asignándose de manera proporcional de acuerdo con el aporte de cada entidad territorial.

Parágrafo: Los planes de desarrollo de los distritos o municipios deberán armonizar su contenido con la destinación de recursos de que habla el presente artículo.

CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO  
Representante a la Cámara por Bogotá

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de Agosto del año 2021

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 275 con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por:

Dr. Carlos Eduardo Acosta Lozano

SECRETARÍA GENERAL  
CON SENTIDO COMÚN

www.carloseduardoacosta.com

Oficina Nueva del Congreso Cra. 7 # 8-42 - Oficina 649B

Commutador: 3904050 Ext. 4057 Celular 3105052626

Bogotá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY No. 275

"Por medio del cual se dictan disposiciones que modernizan el sistema de transporte terrestre individual de pasajeros, estableciendo las condiciones de seguridad, sana competencia y equitativa participación en el mercado entre todos los prestadores permanentes del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros".

(I) Objeto del proyecto de Ley.

Este proyecto de ley tiene como objeto la modernización de las normas que regulan el sistema de transporte terrestre individual de pasajeros. En ese sentido, esta norma busca establecer para todos aquellos que se encuentren prestando este servicio las mismas condiciones de seguridad promoviendo así una sana competencia y una equitativa participación en el mercado.

Adicionalmente, este proyecto de ley pretende dar unos lineamientos generales que todo prestador de transporte individual de pasajeros debe cumplir al momento de elaborar las cláusulas del contrato que va a regular la relación entre él y los usuarios de su servicio.

(II) Antecedente Legislativo.

Es importante señalar que en la pasada legislatura esta iniciativa fue radicada los honorables representantes Carlos Eduardo Acosta Leal, Jairo Cristancho Tarache, María Cristina Soto de Gómez y Oswaldo Arcos Benavides, junto con los honorables senadores John Milton Rodríguez, Eduardo Emilio Pacheco y Edgar Enrique Palacios; bajo el número 174 de 2020 Cámara "Por medio del cual se dictan disposiciones que modernizan el sistema de transporte terrestre individual de pasajeros, estableciendo las condiciones de seguridad, sana competencia y equitativa participación en el mercado entre todos los prestadores permanentes del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros", el que, con posterioridad fue acumulado con los proyectos de ley número 003 de 2020, 185 de 2020 -Cámara-, 199 de 2020 -Cámara- 242 de 2020 -Cámara- y 446 de 2020 -Cámara- bajo el título "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" y su respectivo informe de ponencia, texto que fue publicado en la Gaceta del Congreso 1513 de 2020. Sin embargo, la iniciativa, aunque ampliamente debatida, no recibió la aprobación del informe de la Subcomisión encargada

de unificar criterios respecto del articulado, alcance y contenido del acumulado de los proyectos mencionados.

Para la presente legislatura se radica nuevamente esta iniciativa, dada la importancia de radicar proyectos que respondan a las dinámicas sociales, económicas y tecnológicas del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros del país; y porque, adicionalmente, recoge las observaciones, consideraciones y comentarios que para tal fin se plantearon durante las mesas de trabajo de elaboración de la presente ponencia.

**(III) Exposición de Motivos.**

**a. La transformación digital en Colombia**

La cuarta revolución industrial ha transformado completamente a la sociedad moderna, pues ha generado una ruptura en todas las industrias de la economía por medio de la transformación digital. De esta manera, hemos cambiado la forma en la que nos comunicamos, nos relacionamos, nos transportamos y hacemos negocios. Esta industria 4.0 no distingue fronteras, en parte porque su misma naturaleza es precisamente la de desdibujar la línea divisoria entre lo digital y lo físico. Colombia no ha sido ajena a las transformaciones generadas por esta revolución tecnológica, en particular en nuestra economía. Uno de los fenómenos que ha originado esta transformación son las plataformas digitales, las cuales representaban el 0,2% del PIB colombiano para el 2020 (Fedesarrollo, 2020). Así mismo, se calcula que a través de ellas se crean y se conservan 200 mil empleos con un ingreso promedio a los 785 mil pesos mensuales, lo que se traduce en aproximadamente 2.1 billones de pesos al año en ingresos para los colaboradores de las plataformas (Fedesarrollo, 2020).

El impacto que ha tenido esta nueva industria no se limita al aumento de ingresos y a la creación de empleos, esto se puede observar en un reciente estudio de Fedesarrollo (2020), donde se concluyó que estas herramientas tecnológicas promueven un mayor cumplimiento fiscal, incrementan los pagos por medios electrónicos, aumentan la bancarización de los prestadores de servicios, fomentan la formalización empresarial al exigir que sus asociados lleven registro de contabilidad y tramiten registro de Cámara de Comercio y, desde la perspectiva laboral, generan grandes beneficios como la libertad de horario, el acceso al mercado laboral y la apertura de alternativas laborales.

Como respuesta a este abrumante crecimiento de las plataformas electrónicas, se considera que el Estado Colombiano debe adoptar una legislación moderna y completa que le permita adaptarse a

estos cambios. Uno de los sectores que requiere con mayor prioridad una regulación es el del sector del transporte individual de pasajeros mediado por interfaces digitales, pues representa, junto con el servicio de mensajería, el 85% de los servicios ofrecidos por las plataformas digitales (Fedesarrollo, 2020), y es por esto que es el sector que se decidió regular por medio de la presente ley.

**b. Antecedentes de las plataformas digitales de transporte en Colombia**

En el año 2013 llega a Colombia Uber, la primera plataforma digital que ofrece a sus usuarios servicio de transporte. Dicha plataforma tuvo éxito debido a la calidad en el servicio y sus facilidades de pago.

El éxito de UBER ocasionó que Colombia fuera un atractivo para otros empresarios que prestaban el mismo servicio ocasionando la llegada a Colombia de otras plataformas.

Lo anterior afectó al gremio de taxistas ya que los usuarios preferían este tipo de plataformas y no su servicio disminuyendo así su cuota de mercado. Por lo anterior este gremio en particular manifestó que ellos estaban en desventaja frente a estas plataformas, especialmente UBER, ya que ellos si estaban obligados a pagar impuestos y a cumplir con la política de cupos (Reyes, 2015).

Así mismo, los taxistas en el año 2015 realizaron varias manifestaciones con el objetivo de que el Gobierno Nacional definiera la situación legal de dichas plataformas, que para ese momento operaban de manera ilegal, y estableciera las condiciones de igualdad entre ellas y los taxistas (Reyes, 2015).

En ese sentido, el 27 de noviembre de 2015 se expidió el Decreto 2297 de 2015 "Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 3, Título 1, Parte 2, Libro 2 del Decreto, en relación con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en los niveles básico y de lujo" que lo que pretendía era regular la plataforma de UBER como un servicio de transporte de lujo.

Sin embargo, Uber rechaza el decreto 2297 de 2015 ya que "deja por fuera a nuevos jugadores, es decir, a todo aquel que no sea taxista, pues "restringe esta categoría a los actuales propietarios de taxis amarillos y al sistema de cupos existente", cupos que "se encuentran monopolizados por particulares y se transan en un mercado informal sin ningún control" (Portafolio, 2016a)

Posteriormente, el Gobierno Nacional expide la Resolución 2163 de mayo 27 de 2016 "Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones". No obstante, UBER volvió a expresar su negativa a acogerse a la anterior Resolución ya que, ellos manifiestan que no son una empresa de transporte de lujo (Portafolio, 2016b), sino una empresa de software que presta el servicio de intermediación entre los socios conductores y los usuarios (Uber, 2015).

Al no acogerse a la anterior regulación, la empresa Cotech SAS (Taxis Libres) inició una demanda contra UBER, UBER Tech y UBER Colombia ante la Superintendencia de Industria y Comercio por actos de competencia desleal en el mercado de transporte público en Colombia.

El 20 de diciembre de 2019, la Superintendencia emite sentencia respecto a la demanda interpuesta por Cotech SAS en la que determinó que estas UBER, UBER Tech y UBER Colombia incurrieron en actos de competencia desleal por violación de normas y desviación de clientela (artículos 8 y 18 de la Ley 256 de 1996) al prestar irregularmente el servicio público individual de transporte (SIC, 2019)

Lo anterior permite observar que Colombia necesita modernizar la normatividad que regula el sistema de transporte terrestre individual de personas con el objetivo de que las nuevas formas de prestar este servicio sean cobijadas por la norma y pueda operar de manera legal atendiendo a criterios como la sana competencia y la equitativa participación en el mercado.

**c. Creación de nuevas figuras en materia de transporte**

**(i) Intermediación.**

Lo primero que se tuvo en cuenta a la hora de regular el servicio de transporte prestado a través de plataformas electrónicas fue asegurarse de estructurar una ley que no asentara más la diferencia entre el sector público y el privado, sino que por el contrario estableciera categorías que permitieran agrupar uniformemente las dos formas de prestación del servicio y creando un entorno de competitividad e igualdad de condiciones para todo el sector. Así mismo, se procuró que todos los servicios regulados en la ley giraran en torno al servicio de intermediación digital del transporte, definiendo este término de manera amplia e incluyente para así abarcar una amplia gama de modalidades en las cuales se llega a prestar este servicio, de forma tal que las sociedades comerciales que se dediquen a estas labores no puedan separarse de la regulación con el pretexto de prestar un servicio distinto al que la ley regula.

**(II) Transporte ocasional y permanente.**

Se encuentra pertinente tener como principal criterio para la clasificación del sistema de transporte terrestre individual de pasajeros, la frecuencia de la prestación del servicio, así como, el fin buscado con el desempeño del mismo, esto es, categorizar el transporte dependiendo de si su carácter es "permanente" u "ocasional", siendo esta última modalidad, objeto de excepción de las regulaciones bajo las cuales se pretende enmarcar el proyecto de ley. Lo expuesto a priori, sabiendo que carece de relevancia regular aquel transporte que es prestado con poca frecuencia y sin el objetivo de hacer de la prestación del servicio, una fuente de ingresos permanente o una actividad profesional para el conductor, entonces, no es necesario colocar cargas gravosas a estas personas

naturales. A diferencia de lo ocurrido en el transporte permanente, ámbito hacia el cual si se deben dirigir las disposiciones legales del presente proyecto de ley, para así, digitalizarlo y modernizarlo.

**(iii) Actores de las plataformas.**

Con un espíritu similar al empleado para categorizar las diferentes modalidades de prestación del servicio de transporte o modelos de negocio, se propone distinguir entre los diferentes actores que interactúan entre sí en la prestación del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros, ya que el usuario contratante no siempre es el que se beneficia del servicio de transporte, como sí lo hace el usuario pasajero y esto, resulta relevante en temas de responsabilidad contractual y extracontractual, al igual que para temas contables y de facturación.

**(iv) Digitalización y Modernización del Sistema de Transporte Terrestre Individual de Pasajeros**

Reconociendo la inmersión del mundo digital en la cotidianidad colombiana en diversos ámbitos, pero de forma precisa en el transporte terrestre individual de pasajeros cuya evolución ha sido variada, es pertinente fijar una normatividad que equilibre las cargas, obligaciones y condiciones de los distintos oferentes del servicio, adecuándose en un marco de igualdad y respeto de la competencia entre estos sujetos, así como en las relaciones con el usuario respecto a la posibilidad de darse la figura de las cláusulas abusivas.

Por consiguiente, tratando la temática del Capítulo I del Título I, se evaluará la pertinencia y razón que fundamenta la proposición de este proyecto abordando tres tópicos en los cuales se compendian los artículos, iniciando por los principios que rigen este elemento, continuando con un análisis de la información de las PLATAFORMA ABIERTA Y PLATAFORMA CERRADA con fines gubernamentales y finalmente, determinando el tratamiento de las cláusulas abusivas en las relaciones que surjan entre los prestadores y usuarios.

**(i) Principios**

El principio de digitalización tiene como objeto que el Estado apoye y facilite a través diferentes políticas públicas e incentivos, a todas aquellas personas que busquen acceder al sistema de transporte terrestre individual de pasajeros a través de plataformas digitales cerradas o abiertas de intermediación de transporte.

<p>El principio de progresividad se plantea como una garantía de mejoramiento en el transporte, favoreciendo los avances y novedades que hagan de este un óptimo servicio tanto para el usuario como para el prestador; por lo tanto, es una necesidad mantener esta actividad en virtud de su impacto en la sociedad, evitando retrocesos que hagan más gravosa la situación de quienes participan y se benefician de ésta.</p> <p><i>(ii) Flexibilidad y sostenibilidad del Sistema de Transporte Terrestre Individual de Pasajeros.</i></p> <p>Actualmente existen sistemas novedosos de transporte en el país tales como Uber, Beat, Didi, entre otros. Estas plataformas no se encuentran reguladas y operan en la ilegalidad. El año pasado se suspendió el funcionamiento de la Plataforma Uber debido a un fallo de la Superintendencia de Industria y Comercio el cual recientemente fue revocado por el Tribunal Supremo de Bogotá. Desde la llegada de estas plataformas al país se les ha perseguido en lugar de buscar una regulación que permita incluirlas en el mercado del sector transporte. Los medios de transporte tradicionales han buscado la salida de estas plataformas en lugar de encontrar formas de modernizarse y brindar un mejor servicio a los usuarios.</p> <p>Por otro lado, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la contaminación atmosférica es una de las principales problemáticas del país, siendo esta el tercer factor generador de costos sociales, después de la contaminación del agua y de los desastres naturales, debido a los impactos generados tanto en la salud como en el ambiente. Ahora bien, la magnitud del problema posicionó a Colombia en el 2019 como el sexto país más contaminado de Latinoamérica. Entre las principales causas de este problema y su magnitud, están las emisiones producidas por el transporte en las ciudades, transportes ineficientes que consumen en gran medida combustibles fósiles y causan una dependencia energética del petróleo de la que surge la necesidad de buscar alternativas que sustituyan dichos combustibles de modo que se obtenga una ventaja competitiva para el desarrollo económico y se garantice la seguridad energética del país.</p> <p>Por otra parte, teniendo en cuenta el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política; la ley 1964 de 2019 "Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones.", la ley 23 de 1973 la cual busca "prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional.", los lineamientos establecidos por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" y las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en las leyes 99 de 1993 por</p>	<p>medio de la cual se establece que "El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.", 164 de 1994, por medio de la cual se incorpora al ordenamiento jurídico interno la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", 1844 de 2017 que incorpora al ordenamiento jurídico colombiano el "Acuerdo de París" y demás regulaciones internacionales incorporadas al ordenamiento concordes al tema, es imperativo que el Estado tome medidas y estrategias necesarias y suficientes para el cumplimiento de lo ya expuesto.</p> <p>Se propone:</p> <p>El principio de flexibilidad, el cual busca que el mercado sea más incluyente con modelos de negocio innovadores y el uso de tecnología en el sector transporte. Del mismo modo, se persigue que la innovación sea lo que guíe el sistema de transporte y para ello se deben dar circunstancias propicias como lo es la flexibilización del mercado. Adicionalmente, al desarrollar, fortalecer, posicionar, proteger y acompañar a los agentes que contribuyen a la modernización del sector estamos propiciando el desarrollo, emprendimiento y demás elementos que harán del sistema de transporte mucho más versátil y efectivo.</p> <p>El principio de sostenibilidad en el sector del transporte terrestre individual de pasajeros que promoverá la entrada de transporte de cero emisiones y la transporte sostenible al país, contribuyendo al mismo tiempo al mejoramiento de la calidad del aire y disminución de enfermedades relacionadas con la contaminación atmosférica, siendo así una solución parcial a la problemática.</p> <p><i>(iii) Manejo de información para el uso gubernamental.</i></p> <p>En Colombia la protección de la información personal tiene su punto de partida en el artículo 15 constitucional, siendo secundado por la ley 1581 de 2012, la cual surgió a partir del vacío normativo que dejó la ley estatutaria 1266 de 2008 y sus decretos reglamentarios, dado que su orientación era la protección de datos comerciales y financieros, aunque los principios contenidos allí son de aplicación extensiva a todas las bases de datos personales[1] considerando que la función del derecho de habeas data es equilibrar la situación entre el sujeto concernido por el dato y quien tiene la capacidad de recolectarlo, almacenarlo, usarlo y transmitirlo[2].</p>
<p>De hecho, la Superintendencia de Industria y Comercio ha indicado el deber de las plataformas virtuales de la protección de los datos personales que administran para evitar el menoscabo de las libertades y derechos, reforzando las medidas para ejecutar tal obligación[3].</p> <p>Sin embargo, en el caso de este proyecto, la recopilación de información que se propone es generalizada nunca individualizada, puesto que tal característica no se reconoce como un elemento decisivo para el bienestar social; de modo que la anonimidad como base de la recopilación es fundamental y la legitimidad en su adquisición, se deriva del usuario y se materializa con su consentimiento, pero dada la especificidad del ámbito, es necesario una reglamentación al respecto.</p> <p>Ahora bien, los datos que pueden ser recolectados en plataformas abiertas o cerradas tienen la potencialidad de brindar patrones o elementos útiles en la conformación de planes, operaciones o políticas gubernamentales en materia de transporte debido a que pueden generar criterios de logística, planificación y administración que fortalezcan una mejor distribución urbana tras una evaluación del desplazamiento humano mediante el transporte terrestre, lo cual permitiría crear medidas estructuradas (tendientes a integrar distintas formas de transporte).</p> <p>Es propio de las ciudades inteligentes la priorización de la información que permitirá el desarrollo de políticas especializadas en el lugar mediante la información que, a pesar de no ser tan detallada como Big Data, provee visualización de información que colabora a la persecución de los fines de la sociedad[4].</p> <p>Igualmente, la practicidad de adquirir este tipo información partir de las plataformas virtuales es amplia, debido a que se realiza no sólo la prestación de un servicio sino la adquisición de información para perfeccionar el transporte en general, debido a que las variables son fijadas siguiendo un comportamiento repetitivo, teniendo mayor inmediatez por la capacidad de predicción.</p> <p>En conclusión, la protección de los datos personales es un elemento esencial cuyo desarrollo se puede identificar en las normas que lo avalan, no obstante, algunos datos que puedan adquirirse las plataformas abiertas o las plataformas cerradas son de gran utilidad para construir planes de acción</p>	<p>frente a las necesidades de las personas a partir de un análisis generalizado del comportamiento social bajo variables idóneas, respetando los lineamientos en materia de habeas data.</p> <p><i>(IV) Cláusulas abusivas.</i></p> <p>Según el artículo 83 de la Constitución Política "todas las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe". Así mismo, La Corte Constitucional en varias sentencias entre ellas la Sentencia C-1194 de 2008 explica que "(...) la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la "confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada." [5]</p> <p>En ese sentido, el ordenamiento jurídico establece que, dentro de ninguna clase de contrato, especialmente aquellos denominados contratos de adhesión pueden existir cláusulas que contraríen la buena fe entendida como la confianza y la lealtad que se exige entre las partes, dichas cláusulas reciben el nombre de cláusulas abusivas.</p> <p>La definición de cláusulas abusivas se encuentra en el artículo 42 de la Ley 1480 de 2011, dicho artículo establece que "Son cláusulas abusivas aquellas que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos".</p> <p>Teniendo en cuenta que los contratos que actualmente rigen la relación entre los operadores de las plataformas digitales y sus usuarios no tienen protección alguna por parte de la ley, en la mayoría de ellos existen cláusulas abusivas que afectan a los usuarios.</p> <p>Por ello, se hace necesario que exista dentro de las normas que van a modernizar el sistema de transporte terrestre individual de pasajeros un marco general, sobre el cual las plataformas digitales deben elaborar las cláusulas del contrato que va a regular la relación entre ellos.</p> <p>En ese sentido, lo que pretende el proyecto es que los operadores de las plataformas abiertas o cerradas de intermediación de transporte supriman y eviten el uso de cláusulas abusivas dentro de sus contratos.</p> <p>Para tal efecto el proyecto de ley en artículo 17 prohíbe las cláusulas abusivas dentro de los contratos entre los usuarios y operadores; el artículo 18 establece que se entienda por cláusula abusiva; el artículo 19 establece los criterios que sirven para establecer si una determinada cláusula es abusiva o no; y finalmente el artículo 20 establece un listado no taxativo de aquellas cláusulas</p>

que pueden ser abusivas y, adicionalmente, los criterios que la Superintendencia deberá tener en cuenta para la imposición de las respectivas sanciones.

Se propone:

*El presente proyecto de ley en el Capítulo I del Título I expone una serie de normas cuya finalidad es brindar una nueva perspectiva al Sistema de Transporte Terrestre Individual de Pasajeros para permitir una innovación que, de apertura a nuevos modelos de transporte, desarrollando en un espacio más amplio y organizado tal actividad.*

*Es por ello, que el actual sistema de transporte no sigue las últimas tendencias y puede convertirse en una carga por quienes hacen parte de este por su obsolescencia, además que los avances tecnológicos otorgan mayor articulación con los requerimientos actuales.*

*Es así como el principio de la digitalización conecta el presente y el futuro, mientras que el principio de progresividad consolida paulatinamente cada cambio y novedad hacia la calidad, procurando una simetría entre las cargas, condiciones y deberes de sus intervinientes.*

*Por consiguiente, el proyecto determina un límite a las cláusulas abusivas que se proponen en los vínculos jurídicos que en el sistema se originan, ajustando convencionalmente los términos para perjudicar a quien está en una situación de desventaja; por ello, la proscripción de tales cláusulas en los contratos responde a la realidad y la forma en que esta afecta la buena fe de los usuarios.*

*Finalmente, el articulado ve en la inmersión de nuevas tecnologías una oportunidad de adquirir información para las actividades ejecutadas por entidades gubernamentales con el fin de clarificar aspectos propios del sistema y con base en este desplegar actuaciones en respuesta a sus exigencias, respetando el derecho de habeas data y el principio de anonimidad en la recolección de datos para tales fines.*

**d. Modificación al artículo 5o de la ley 336 de 1996**

La ley 336 de 1996 o Estatuto General de Transporte tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público. En su artículo 5° se estipula la definición de servicio privado de transporte como:

*“El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto.”*

Sin embargo, el objetivo de este artículo es realizar dos cambios esenciales a la definición anteriormente mencionada en el artículo 5° de la ley 336 de 1996. El primer cambio busca añadir más ámbitos a las actividades que realicen las personas naturales y/o jurídicas. En el artículo vigente se estipulan únicamente las actividades exclusivas, pero en el artículo que promovemos se incluyen actividades comerciales, permanentes y/o transitorias de las personas naturales y/o jurídicas para así incluir más actores a la definición estipulada en el Estatuto General de Transporte.

El segundo cambio busca que se incluyan más actores al mercado y estos puedan prestar el servicio de transporte. El artículo vigente estipula que cuando los vehículos que se van a utilizar son propios se tienen que acoger a la normatividad del Ministerio de transporte, pero cuando estos no son propios la contratación del servicio se hace por medio de una empresa de transporte público habilitada por el estado. El nuevo artículo permitirá que se pueda prestar el servicio de transporte sin que se exija una vinculación a una empresa de transporte permitiendo que las plataformas PLATAFORMA ABIERTA puedan operar legalmente.

**e. Precios**

*(i) Vigilancia de precios variables*

El artículo 7 de la ley 256 de 1996 prohíbe expresamente todos los actos de competencia desleal, definiendo lo anterior, como todo acto o hecho que se realice en el mercado y resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de buena fe comercial o cuando afecte la libertad de decisión del consumidor. Señala la obligación, para todos los participantes del mercado, de respetar en sus actuaciones el principio de buena fe comercial.

Más adelante, el artículo 8 tipifica a la desviación de clientela como uno de los actos desleales derivados de la prohibición del artículo inmediatamente anterior. Se trata de aquellas conductas que tengan como objeto o efecto desviar la clientela de actividades o prestaciones mercantiles, o de establecimientos ajenos, toda vez que dicha desviación sea contraria a los usos honestos en materia industrial o comercial, o a las sanas costumbres mercantiles.

Por su parte el artículo 18 de la misma ley señala también como práctica desleal, la realización en el mercado de ventajas competitivas frente a los competidores que se hayan obtenido mediante la infracción de una norma jurídica. Esta ventaja debe ser significativa.

Por último, el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia, consagra la actividad económica y la iniciativa privada serán libres, siempre dentro de los límites del bien común.

Se propone:

*Exhortar a la Superintendencia de Industria y Comercio a la construcción de parámetros y lineamientos generales que propicien la libre y leal competencia entre los agentes que participan en el mercado del transporte terrestre individual de pasajeros, evitando prácticas que atenten contra las sanas costumbres mercantiles y la buena fe comercial.*

Desde que entró por primera vez una plataforma de intermediación abierta a Colombia en 2013, su operación se ha visto marcada por polémicas y la falta de regulación. Los modelos de negocio de estas plataformas representaron, desde su incursión en el mercado nacional, todo un desafío jurídico, pues parecía que ninguna de las normas que ya existían se adaptaba del todo a las necesidades que generaba la presencia de estas plataformas en el país.

Se intentó aplicarle normas excesivamente restrictivas, que pretendían igualar las cargas para todos los agentes que intervenían en el mercado del transporte terrestre individual de pasajeros, sin reconocer o examinar realmente cuáles eran las diferencias de fondo entre ellos. La consecuencia natural de lo anterior sería el daño al modelo de negocio de algunas plataformas abiertas y su exclusión de la economía nacional.

De manera concreta, la sentencia de la Superintendencia de Industria y Comercio del 20 de diciembre de 2019, donde se resolvía la controversia entre Cotech S.A. y Uber BV, Uber Technologies Inc. y Uber Colombia S.A.S., condena a Uber a partir de los siguientes argumentos principales: (i) la empresa obtuvo una ventaja competitiva a partir de la infracción de una norma jurídica y (ii) a raíz de lo anterior, generó desviación de clientela de sus competidores.

La Superintendencia de Industria y Comercio consideró que Uber obtuvo una ventaja competitiva ilegal, pues durante su operación en Colombia, no se acogió a las regulaciones en materia de transporte que señalaba el Decreto 172 de 2001, normas a las que sus principales competidores –

el servicio público de transporte en la modalidad de taxi- si estaban sujetos. Naturalmente, no cumplir con dicha regulación le permitió a Uber participar en el mercado de la misma manera en que lo hacían las empresas legalmente habilitadas, pero evitando las cargas, restricciones y obligaciones a las que ellas sí estaban acogidas.

Observando el caso desde esa óptica, resulta claro que la conducta de Uber configuraba la práctica de competencia desleal que recoge el artículo 18 de la ley 256 de 1996. En efecto, sí existe actualmente una desigualdad entre las plataformas de intermediación abierta como Uber y el servicio de taxi. Pero dicha desigualdad no se deriva directamente de que las plataformas no cumplan con las exigencias del Decreto 172 de 2001 y disposiciones similares, sino que la regulación que existe hasta el momento no es capaz de proveer una solución jurídica integral que atienda todas las necesidades legales que se generan a partir de la presencia de las plataformas de intermediación abierta dentro del mercado nacional.

Actualmente existen varias zonas grises de lo que les está y no les está permitido a estas plataformas en cuanto a los precios que pueden cobrarles a los consumidores, los estándares de seguridad que deben cubrir sus vehículos afiliados, el perfil de sus usuarios conductores y otra serie de ambigüedades que han sido generadas precisamente por la propia falta de regulación del tema. Estas zonas grises han llevado, en últimas, a la visible desigualdad de operación entre las plataformas abiertas y el sector de los taxis, e inclusive ha generado una inminente desprotección al usuario pasajero, pues, al no estar legalizadas completamente estas plataformas en el país, no se le puede asegurar al consumidor que al momento de tomar un servicio se le respeten las garantías de la ley 1480 de 2011.

La solución, entonces, no es obligar a estos emprendimientos a abandonar su modelo de negocio, encadenarlos a normativas restrictivas que no fueron pensadas para las innovaciones que trajo consigo el siglo XXI ni imponerles cargas que les impidan desarrollar de manera idónea y libre su objeto social. Sin embargo, también iría directamente en contra de los intereses del Estado, del mercado nacional y del consumidor, dejar sin regulación a las plataformas, no reconocer la ambigüedad legal que actualmente existe y que ha llevado a la desigualdad y al descontento entre los agentes que interactúan y compiten en el mercado del transporte terrestre individual de pasajeros.

Por todas las consideraciones anteriores, se propone la creación de lineamientos y puntos de referencia que guíen la operación de las plataformas de intermediación abierta en el mercado nacional. A partir de la construcción de estos parámetros, la Superintendencia de Industria y Comercio sería capaz de cultivar un ambiente de sana competencia y de buenas prácticas empresariales, que permitiría la creación de un marco regulatorio compatible con el modelo de negocio de las plataformas de intermediación abiertas.

CON SENTIR COMÚN

<p>Estos parámetros generales determinados por la SIC permitirán que los operadores conozcan de antemano cuándo y cómo se configuran prácticas desleales de máncra concreta en el mercado en el cual participan, eliminando las zonas grises y ambiguas que no dejaban del todo claro, cuáles eran las reglas de juego que existían para este tipo de plataformas dentro del territorio nacional.</p> <p><i>(II) Principio de transparencia</i></p> <p>De acuerdo con la ley 480 del 2011 en su artículo 3º, donde se enuncian los derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, incluyendo en su numeral 1.3 el derecho a recibir información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los servicios ofrecidos y, en su numeral 1.7, el derecho de elección de los consumidores sobre los bienes y servicios que requieran. Además, la responsabilidad de los proveedores y productores, presente en el artículo 23, a suministrar información mínima sobre los productos ofrecidos, cuyo contenido mínimo, conforme al artículo 24 en su numeral 2.2 comprenderá el precio, atendiendo las disposiciones del Estatuto del Consumidor; así como la obligación de los proveedores a informar al consumidor el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos y costos adicionales de los servicios, de manera visual, adecuada, especificando el motivo y valor de los mismos, de forma que el consumidor sólo estará obligado a pagar el precio anunciado.</p> <p>Según el artículo 50 de la ley 480 de 2011, los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, conforme al literal c), deben informar en el medio de comercio utilizado cualquier información relevante para que el consumidor pueda adoptar una decisión de compra libremente y sin ser inducido en error; que se dispone explícitamente al precio total del producto como una de estas informaciones relevantes, la cual debe incluir todos los impuestos, costos y gastos que deba pagar el consumidor para adquirir el servicio. Que, en el literal d), se exige que previamente a finalizar cualquier transacción de comercio electrónico, el empresario presente al consumidor un resumen de todos los servicios que pretende adquirir con su descripción completa, el precio individual de cada uno de ellos, el precio total y, de ser aplicable, los costos y gastos adicionales que deba pagar por cualquier concepto, al igual que la sumatoria total que deba cancelar; así mismo, que se exige la univocidad y verificabilidad de la aceptación de la transacción por parte del consumidor.</p> <p>Se propone:</p>	<p><i>Crear el principio de transparencia como garantía de la información mínima y elección a la que tiene derecho el consumidor, así como exhortar a la SIC a sancionar a sus infractores.</i></p> <p>De conformidad con las consideraciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, el Estatuto del Consumidor y demás regulaciones en torno al tema, es obligación de los productores y proveedores o expendedores poner a disposición del consumidor o usuario toda información veraz y suficiente que sea esencial respecto de los términos y condiciones de los productos o servicios ofrecidos, entre ellos, el precio; de ahí, la relevancia de crear un principio que promueva la publicidad del precio, sus determinantes y recargos, haciendo transparente la prestación del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros.</p> <p>En este sentido, es necesario que la publicidad del precio o, cuando menos, la publicidad de aquellos determinantes que lo constituirán, se dé con anterioridad a la prestación del servicio de transporte, pues, la comunicación oportuna de cualquier información que pueda influir en la decisión del usuario, será relevante para que su consentimiento sea libre, informado y no sea inducido al error (artículo 50, literal c), ley 480 de 2011); el hecho de que el usuario contratante no pueda decidir cuáles precios finales se ajustan o cumplen con sus expectativas o necesidades como consumidor, lo priva de su derecho a la libre elección y a la información mínima del producto, que el Estatuto del Consumidor dispone como obligación de los empresarios o prestadores del servicio de transporte.</p> <p>Así pues, dicho principio tiene por fin evitar esencialmente tres situaciones: Primero, la vulneración del derecho del consumidor a recibir información (artículo 3- 1.3, Estatuto del Consumidor) y, sobre todo, información mínima (artículos 23-24, Estatuto del Consumidor) según lo anteriormente expuesto; segundo, el quebrantamiento del derecho de elección del consumidor (artículo 3- 1.7, Estatuto del Consumidor) pues, al ser el precio, sus componentes y recargos información esencial, su omisión afecta el proceso de decisión del usuario cuando no se le permite contar con los elementos suficientes para elegir libremente y de forma razonable entre los servicios ofrecidos; y tercero, la presencia de información comercial engañosa (artículo 3- 1.4, Estatuto del Consumidor).</p>
<p>Con todo, el principio de transparencia busca proteger la autonomía de la voluntad de los usuarios en el momento en que ésta es expresada como la voluntad libre e informada de celebrar un contrato de adhesión para recibir la prestación del servicio de transporte, situación que no se cumple al ignorar el precio y sus componentes a cabalidad; además, lo mínimo que se esperaba por parte de los operadores en un contrato de adhesión, es que las condiciones que propongan sean "claras" para el usuario contratante, de manera que el consumidor pueda verificar que la operación refleja su intención de adquisición del servicio ofrecido, al igual que las demás condiciones o, de ser su deseo, pueda cancelar la transacción (artículo 50 - literal d; inciso 2, Estatuto del Consumidor).</p> <p>Asimismo, observando la prohibición sobre cualquier disposición contractual en la que se presuma la voluntad del consumidor o en la que su silencio se considere como consentimiento, cuando de esta se deriven obligaciones a su cargo (artículo 50 - literal d; inciso 4, Estatuto del Consumidor), resulta importante que la aceptación de la transacción por parte del consumidor sea expresa, inequívoca y verificable por la autoridad competente (artículo 50 - literal d; inciso 3, Estatuto del Consumidor), carácter poco posible y difícil de distinguir cuando el usuario no conoce el precio en su totalidad y, por ende, es conducido al error; además, en caso de demostrarse que el precio fue el elemento esencial para la decisión de consumo del usuario, su expresión de voluntad acaecerá como nula y, por tanto, equívoca al no contener su verdadera intención.</p> <p>También, resulta importante que la fuerza obligatoria del cumplimiento de un principio de transparencia —como el aquí descrito—, recaiga sobre las empresas prestadoras del servicio de transporte o de las entidades operadoras de plataformas que intermedian el transporte, pues, el ya ampliamente mencionado Estatuto del Consumidor, reconoce precisamente la asimetría en los vínculos contractuales al defender la "parte más débil", en contratos —como el de adhesión—, celebrados entre empresarios y consumidores. De ahí que, al ser ésta una disposición de cuyo incumplimiento se deriva un daño al usuario, así como una disposición de escaso cumplimiento en la actualidad, se haga inminente motivar mediante una sanción a aquellos en cuya cabeza se encuentra la obligación.</p> <p>Siguiendo el espíritu y buscando un impulso hacia el cumplimiento del objeto y el principio de digitalización del presente proyecto de ley, se promueve que la publicidad de los precios se dé por cualquier medio digital. No obstante, no se deben olvidar aquellos casos en los que, por razones de conectividad, recursos o por el simple modelo de negocio, no existe la intermediación de ninguna plataforma tecnológica para la prestación del servicio de transporte, razón por la cual, sería errónea una aplicación generalizada de esta norma y es necesario exceptuar a aquellos casos</p>	<p>en los que no se utilizan medios digitales, permitiéndoles a los conductores publicar los determinantes del precio de manera personal.</p> <p><b>I. Pólizas y seguros</b></p> <p><i>(i) Marco legislativo</i></p> <p>Teniendo en cuenta que las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, se han visto directamente afectadas por la introducción al mercado del transporte intermediado por plataformas sin ningún tipo de regulación en distintas materias - como la de las pólizas y seguros- y que, de acuerdo con el decreto 1079 de 2015, en su artículo 2.2.1.3.3.1 y siguiendo los lineamientos de los artículos 994 y 1003 del Código de Comercio, las empresas de Taxi deben tomar con una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia, las pólizas de responsabilidad civil que las amparen contra los riesgos inherentes a la actividad transportadora; cubriendo la póliza civil contractual la muerte, incapacidad temporal y permanente así como los gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios, todo, en un monto no menor a los 60 SMMLV, por persona y, cubriendo la póliza civil extracontractual, la muerte o lesiones a dos o más personas al igual que los daños a bienes o terceros en un monto asegurable no inferior a los 60 SMMLV. Y que, sin perjuicio de mantener vigentes las pólizas ya señaladas, en el artículo 2.2.1.3.3.4, se faculta a las empresas de transporte a constituir fondos de responsabilidad como mecanismo complementario para cubrir los riesgos derivados de la prestación del servicio, cuyo funcionamiento, administración, vigilancia y control lo ejercerá la entidad que sea competente según la naturaleza jurídica del fondo.</p> <p>Se propone:</p> <p><i>La obligatoriedad de las pólizas de seguros civiles para el transporte terrestre individual de pasajeros intermediado por plataformas abiertas, durante la prestación del servicio, así como la obligatoriedad de constitución del Fondo de Responsabilidad como mecanismo complementario para cubrir los riesgos civiles derivados de la actividad transportadora.</i></p> <p><i>(II) Pólizas Civiles</i></p>

Con miras a una inclusión flexible del transporte intermediado por plataformas abiertas al transporte terrestre individual de pasajeros en el que alguna vez predominaba el servicio de taxi y la cual, tenga como prioridad garantizar la seguridad de todos sus actores, se hace necesario igualar las condiciones de seguridad para quienes tienen el interés asegurable y en cuyo favor se contratan las pólizas de seguros, de manera que el consumidor pueda ejercer su derecho de elección entre los servicios que le ofrece el mercado, sin arriesgar en ningún caso su integridad física y material, ni la de terceros ajenos al servicio de transporte convenido con el conductor. A su vez, dicha igualdad en las condiciones de seguridad cerraría la brecha entre el servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros (ampliamente regulado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte) y el modelo de negocio de las plataformas abiertas que prestan el servicio de intermediación, el cual, hasta hoy en día, no cuenta con ninguna regulación en el cubrimiento del riesgo inherente a la actividad transportadora.

Ahora bien, a pesar de que el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito realice amparos inmediatos ante un posible accidente a todos los involucrados en el siniestro, también es cierto que el monto asegurable del SOAT es mínimo ante el cubrimiento que requieren todos los riesgos inherentes a la conducción y, más aún, cuando ésta se lleva a cabo para prestar el servicio de transporte; una actividad que ha sido considerada por la Corte Suprema de Justicia como peligrosa (CSJ Sala Penal, Sentencia SP- 74622016 (45804), Jun, 08/16). De ahí que, resulte inminente darle fuerza obligatoria a las pólizas de seguros civiles contractuales y extracontractuales que realizan un amparo adicional sobre accidentes personales de todos los usuarios del servicio de transporte intermediado por plataformas abiertas, así como sobre terceros o sus bienes, los cuales, en ocasiones, comprenden recursos necesarios para la subsistencia o calidad de vida de las personas (por ejemplo, la incapacidad de un padre cabeza de hogar, los daños a una vivienda familiar o al vehículo de un taxista).

No obstante, siguiendo la línea argumental del principio de equidad propuesto por el presente proyecto de ley, no tendría sentido exigir indiscriminadamente los mismos requisitos en cuanto a pólizas y seguros, tanto para el servicio de transporte intermediado por plataformas abiertas, como para el servicio público de taxi, sin reparar en las condiciones simétricas a cada uno de sus roles, ya que, aunque tanto vehículos particulares como de taxi prestan el servicio de transporte individual de pasajeros, es innegable el hecho de que las jornadas de prestación del servicio de transporte público individual son mucho más extensas y frecuentes que las realizadas por vehículos particulares vinculados a plataformas como Uber, Didi, Cabify, entre otras, en las que, en la mayoría de los casos, los conductores se conectan a dichas aplicaciones y realizan viajes con el fin

CON SENTIDO COMÚN

de percibir ingresos adicionales a los de su actividad laboral principal. Así mismo, los vehículos particulares vinculados a plataformas abiertas no son utilizados exclusivamente para la prestación del servicio de transporte, sino que gran parte de su vida útil es dedicada a la realización de las diligencias personales de sus propietarios o conductores.

Por otra parte, cabe aclarar que son los operadores de las plataformas abiertas los civilmente responsables frente a posibles riesgos en la actividad de la conducción, pues, en este sentido se pronunció la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia al analizar el artículo 2356 del Código Civil, diciendo que la responsabilidad recae en cabeza de quien, al momento de ocurrir el daño, tenga la condición de guardián del bien, es decir, la persona natural o jurídica que, sea o no su dueño, tiene potestad, uso, mando, control o aprovechamiento efectivo del instrumento generador del daño mediante el cual se realiza la actividad peligrosa; de tal forma que si bien los operadores de las plataformas abiertas controlan, mandan y se aprovechan del servicio de intermediación prestado entre conductores y contratantes, esto no ocurre cuando el conductor de un vehículo particular se encuentra realizando diligencias personales o cuando un taxista presta el servicio de transporte sin la intermediación de una plataforma abierta a pesar de encontrarse conectado a la aplicación.

Así pues, ninguno de los casos recién planteados debería establecerse como una situación en la cual los operadores se hallen constreñidos a cubrir a sus conductores con pólizas o seguros, pues, de ser así, se contrariaría el principio de equidad aquí propuesto. Por consiguiente, bajo esta justificación objetiva, resulta necesario permitirles a aquellas empresas que de carácter facultativo ya se encuentran amparando a sus usuarios contra todo riesgo, continuar con el cubrimiento durante el curso de los viajes, y, a la vez, obligar a aquellos operadores de plataformas abiertas que hasta la fecha no amparan a sus usuarios con ningún tipo de póliza adicional al SOAT, a destinar ciertos montos asegurables correspondientes a pólizas de seguros civiles contractuales y extracontractuales, para todos los actores de la prestación del servicio de transporte, como mínimo, por el tiempo de duración de cada uno de los viajes. Lo anterior, siempre que los amparos y topes de dichas pólizas temporales sean iguales a los exigidos por el decreto 1079 del 2015 al servicio público de taxi.

(III) Fondo de Responsabilidad

Finalmente, con proyección a elevar el cubrimiento y amparo dirigido a los usuarios del sistema de transporte terrestre individual de pasajeros sin distinguir entre el servicio público y privado, y con ánimo de equilibrar las cargas entre el servicio público de taxi (definidas por el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte) y el servicio de transporte intermediado por plataformas abiertas, se cree pertinente designar la obligación a los operadores de plataformas abiertas y cerradas o a las empresas de servicio de transporte público individual, de crear Fondos de Responsabilidad a su cargo como mecanismos complementarios que permitan garantizar a los usuarios el cubrimiento de siniestros que por sus características o altos valores, puedan llegar a verse excluidos del monto máximo de cubrimiento del SOAT y de las pólizas civiles contractuales y extracontractuales. Además, de establecerse dicho fondo y constituir parte de la jerarquía organizacional de cada una de las empresas, estos no deberían verse limitados por más actuaciones que la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera o la entidad competente según la naturaleza del fondo.

g. Registro de las plataformas abiertas

(i) Marco Legislativo Pre Ambulatorio

Considerando que el Ministerio de Transporte hace parte de las autoridades de tránsito, de acuerdo con el artículo 3 de la ley 769 de 2002.

Que el objetivo del Ministerio de Transporte, señalado por el artículo 1 del Decreto 087 de 2011, es la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

Que son principios rectores de la ley 769 de 2002, "por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", la seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización"

Que el artículo 8 de la ley 769 de 2002 dispone que El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

Que el inciso tercero (3) del mismo artículo autoriza la creación del Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado, cuya información y toda la contenida en el RUNT será de carácter público, de acuerdo al artículo 9 de la ley 759 de 2002.

Que el Registro Nacional de Transporte es el sistema que integra y actualiza la información relevante de las empresas que prestan el servicio de transporte terrestre.

Atendiendo a que las disposiciones contenidas en el Estatuto del Consumidor son de orden público y cualquier estipulación en contrario se tendrá por no escrita, como señala el artículo 4 de la ley 1480 de 2011.

Que el artículo 5 de la ley de 2011, inciso sexto, define como idoneidad o eficiencia la aptitud del producto para satisfacer la necesidad o necesidades para las cuales ha sido producido o comercializado; y que el artículo 6 de la misma ley señala la obligación de todos los productores de asegurar la idoneidad y seguridad de los bienes y servicios que ofrezca o ponga en el mercado, así como de la calidad ofrecida.

Que el artículo 3, inciso 1.1., le da derecho al consumidor a recibir productos de calidad, de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado.

Que el artículo 3, inciso 1.2., le da derecho al consumidor a la seguridad e indemnidad, a que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores.

Que el artículo 3, inciso 1.3., le da derecho al consumidor a recibir información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.

Que el artículo 3, inciso 1.7., le da derecho al consumidor a elegir libremente los bienes y servicios que requiera.

Que el artículo 1, inciso 2.2., le da derecho al consumidor a acceder a una información adecuada, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas.

Que el artículo 23 de la ley 1480 de 2011 obliga a los proveedores y productores a suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información.

<p>Que el artículo 26 de la ley 1480 de 2011 obliga al proveedor a informar al consumidor en pesos colombianos el precio de venta al público, incluidos todos los impuestos y costos adicionales de los productos. El precio debe informarse visualmente y el consumidor sólo estará obligado a pagar el precio anunciado.</p> <p>Que el artículo 50 de la ley 1480 de 2011 señala que los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos utilizando medios electrónicos, deberán cumplir con lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Informar en todo momento de forma cierta, fidedigna, suficiente, clara, accesible y actualizada su identidad especificando su nombre o razón social, Número de Identificación Tributaria (NIT), dirección de notificación judicial, teléfono, correo electrónico y demás datos de contacto.</li> <li>b) Suministrar en todo momento información cierta, fidedigna, suficiente, clara y actualizada respecto de los productos que ofrezcan.</li> <li>c) Informar, en el medio de comercio electrónico utilizado, los medios de que disponen para realizar los pagos, el tiempo de entrega del bien o la prestación del servicio. Igualmente deberá informar el precio total del producto incluyendo todos los impuestos, costos y gastos que deba pagar el consumidor para adquirirlo.</li> <li>d) Publicar en el mismo medio y en todo momento, las condiciones generales de sus contratos, que sean fácilmente accesibles y disponibles para su consulta, impresión y descarga, antes y después de realizada la transacción, así no se haya expresado la intención de contratar.</li> <li>g) Disponer en el mismo medio en que realiza comercio electrónico, de mecanismos para que el consumidor pueda radicar sus peticiones, quejas o reclamos, de tal forma que le quede constancia de la fecha y hora de la radicación, incluyendo un mecanismo para su posterior seguimiento.</li> </ul> <p>Que la factura electrónica es, de acuerdo al artículo 1.6.1.4.1.2 del decreto 1625 de 2016, el documento que soporta transacciones de venta bienes y/o servicios y que operativamente tiene lugar a través de sistemas computacionales y/o soluciones informáticas que permiten el cumplimiento de las características y condiciones que se establecen de la presente Sección en relación con la expedición, recibo, rechazo y conservación. La expedición de la factura electrónica comprende la generación por el obligado a facturar y su entrega al adquirente.</p> <p>Se propone lo siguiente:</p>	<p><i>Que la introducción de las plataformas de intermediación abierta al mercado nacional esté sujeta a la autorización preliminar del Ministerio de Transporte y a la inscripción en el Registro Nacional de Empresas de Transporte, y una vez entren en operación, serán vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio para asegurar el cumplimiento de mínimos de seguridad, calidad e idoneidad en la prestación de sus servicios de intermediación que garanticen la protección a los consumidores de estas plataformas.</i></p> <p>Hasta el momento no existe ninguna clase de requisitos o autorizaciones que las plataformas de intermediación abierta deban cumplir para entrar en operaciones dentro del mercado colombiano. Por otro lado, las empresas de transporte público y privado legalmente constituidas en el país sí deben seguir una serie de procedimientos y exigencias para iniciar actividades comerciales en el territorio nacional.</p> <p>La autorización preliminar a cargo del Ministerio de Transporte que se crea a partir del artículo 26 de este Proyecto de Ley, busca ser ese primer filtro de control por el que deben pasar todos aquellos operadores que pretendan iniciar actividades de intermediación de transporte en Colombia. Lo anterior, con el fin de asegurar que las futuras plataformas abiertas sean capaces de demostrar que cuentan con las herramientas y recursos necesarios para cumplir no solamente los principios de seguridad de los usuarios, calidad y plena identificación que se recogen en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, sino también con las exigencias de calidad, idoneidad y seguridad de productos y servicios que establece el Estatuto del Consumidor.</p> <p>Para pasar este primer filtro, se debe acreditar que la plataforma permita al usuario la plena identificación del vehículo y del conductor que llevará a cabo su servicio de transporte, así como la ruta que éste tomará para desplazarse al destino final. Las anteriores exigencias se tratan de garantías mínimas de seguridad hacia los usuarios pasajeros.</p> <p>También debe acreditarse que el pasajero conozca con anterioridad al inicio del servicio de transporte, los determinantes de precio que se aplicarán al mismo. Esto atiende a la obligación que ya existe en materia de protección al consumidor, concretamente, en el artículo 26 de la Ley 1480 de 2011.</p> <p>Por último, se exige también que la plataforma cuente con un módulo de atención al usuario, soporte técnico o de quejas y reclamos, accesible para conductores y pasajeros. Nuevamente, se trata de una obligación ya vigente para todos los proveedores y expendedores ubicados en el territorio nacional que ofrezcan productos o servicios utilizando medios electrónicos, consagrada en el artículo 50 literal g de la Ley 1480 de 2011.</p> <p>Una vez el Ministerio de Transporte confirma que la plataforma cuenta con las anteriores exigencias, genera una autorización preliminar al operador, certificando que su plataforma cuenta</p>
<p>con las condiciones de seguridad, calidad e idoneidad suficientes para iniciar actividades de intermediación dentro del territorio nacional.</p> <p>Sin embargo, dicha autorización sigue siendo preliminar, y antes de introducirse completamente al mercado, los operadores que hayan aprobado el primer paso deben inscribirse en el Registro Nacional de Empresas de Transporte. Se propone este sistema de dos pasos, pues ambos tienen objetivos totalmente distintos: mientras el primero verifica que las plataformas cuenten con mínimos de protección al consumidor, el segundo -la inscripción al Registro- pretende centralizar información sobre los operadores, poniéndola a disposición del Ministerio de Transporte a través del RUNT. Esto con el objetivo de facilitar labores de control, de coordinación total y permanente con todos los organismos de tránsito del país, integrando y actualizando la información relevante de las plataformas abiertas que prestan servicios de intermediación.</p> <p>Sin embargo, resulta evidente que los operadores de las plataformas abiertas de intermediación no califican en las actuales categorías que contiene el RNET, pues no pertenecen directamente ni al sector del transporte público ni al de transporte privado. Por lo anterior se modifica el Registro y se añade la categoría de Transporte Intermediado por Plataformas Abiertas, la cual responde tanto al modelo de negocio de este tipo de plataformas y las necesidades jurídicas del sector.</p> <p>Sorteándose el problema de la clasificación, las plataformas podrán inscribirse en el RNET y de esta manera legalizarse plenamente como intermediadores de servicios de transporte dentro del territorio nacional, quedando habilitados plenamente para realizar actividades comerciales en el país.</p> <p>Sin embargo, dicha habilitación plena no puede ser perpetua o ilimitada. Se considera necesario que las plataformas estén sujetas a la posterior inspección del Ministerio de Transporte, quien deberá vigilar que los operadores de plataformas abiertas cumplan y mantengan las condiciones que le merecieron la inscripción al RNET, todo con el objetivo de evitar que los operadores desistan de las obligaciones que señala el artículo 26 del Proyecto de Ley una vez hayan obtenido satisfactoriamente su Registro.</p> <p>De esta manera, el Estado promoverá la conservación de los principios de protección al consumidor, asegurando el mantenimiento de un servicio que cumpla con los mínimos de calidad, idoneidad y seguridad para usuarios conductores y pasajeros. Por lo anterior, se justifica la cancelación de la matrícula al RNET por parte del Ministerio de Transporte a aquellos PLATAFORMA ABIERTA que incurran en incumplimiento de cualquiera de las condiciones que le permitieron la inscripción al mismo.</p> <p><i>(III) Vigilancia y control de las actividades de intermediación de las Plataformas durante su operación.</i></p>	<p>Así como el Ministerio de Transporte es la entidad encargada de vigilar e inspeccionar los trámites y procedimientos que se deben surtir para autorizar la entrada al mercado nacional de las plataformas, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá velar por el cumplimiento de ciertos requisitos operativos por los que deberán responder las plataformas abiertas.</p> <p>Estos mínimos no atentan contra la libertad empresarial de los operadores o le suponen cargas gravosas para su modelo de negocio, toda vez que se trata de características con las que ya cuentan plataformas de intermediación abierta que se encuentran en el país. Se pretende estandarizar y generalizar dichas características con el objetivo de asegurar la prestación de un servicio de calidad, seguro e idóneo para los usuarios conductores y pasajeros.</p> <p>En este sentido, para asegurar una protección efectiva, será obligatorio para los operadores verificar que sus usuarios conductores cumplan con condiciones y exigencias legales como (i) poseer los seguros vehiculares correspondientes y la revisión técnico mecánica vigente cuando fuese necesario y (ii) contar con la licencia de conducción exigida. Resulta evidente que estas dos condiciones son indisponibles, pues toda persona que pretenda manejar un vehículo debe cumplirlas.</p> <p>En materia contractual, la plataforma deberá informar sobre los términos y condiciones de uso a los usuarios conductores y pasajeros. Lo anterior responde a la obligación preexistente de hacer conocer al consumidor las condiciones generales del contrato (las cuales deben ser concretas, claras y completas), de acuerdo a los artículos 37 y siguientes de la ley 1480 de 2011.</p> <p>Por último, se crea la obligación de expedir, al finalizar el servicio, el comprobante de pago emitido por el operador a través de facturación electrónica, que debe expedirse de acuerdo a los lineamientos requeridos por la DIAN para dicho fin. Todo esto con el objetivo de regular y sentar parámetros básicos para la correcta tributación y fijación de impuestos para las plataformas abiertas de intermediación de transporte.</p> <p><b>h. Creación del Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas.</b></p> <p>La creación de un registro especializado que centralice valide y consigne la información de aquellas personas naturales que prestan servicios de transporte a título de usuario conductor en las PLATAFORMA ABIERTA permitiría desplegar datos relevantes de manera eficiente, agilizar consultas y trámites y generar mayor control sobre aquellas personas que cumplan todas las exigencias legales para vincularse y participar como conductores de dichas plataformas.</p>

De la misma manera como el Decreto 1047 de 2014 crea en su artículo 8 un sistema de información y registro de conductores que prestan servicio de taxi, se propone la creación del Registro Único Nacional de Conductores para plataformas abiertas. Se busca que este Registro también sea accesible en línea, en tiempo real y de consulta abierta, garantizando la publicidad de información a la que todos los ciudadanos tienen derecho.

Por otro lado, se pretende también que el trámite para inscribirse a este Registro sea completamente virtual, toda vez que busca evitarse la imposición de cargas injustificadas al usuario conductor que puedan llegar a afectar su actividad con trámites engorrosos y que propicien la burocracia administrativa.

**i. Licencias de conducción**

El artículo 18 de la ley 769 de 2002 señala que la licencia de conducción habilitará a su titular para manejar vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca el reglamento. En este sentido, la licencia de conducción de categoría C1 autoriza a su titular como conductor de vehículo de servicio público. De portar esta licencia se desprende la obligación de renovarla cada tres años (sin perjuicio de las disposiciones especiales), con la acreditación de exámenes médicos psicosenométricos que verifiquen las condiciones físicas, psíquicas y motrices del conductor.

Por otro lado, la categoría de licencia B1 autoriza al titular para conducir vehículos particulares, y únicamente debe renovarse cada 10 años (sin perjuicio de las disposiciones especiales). La diferencia entre los tiempos de renovación se justifica, entre otras cosas, porque el conductor de servicio público tiene a su cargo la seguridad de los terceros que lleve en su vehículo, y, por tanto, las condiciones y exigencias médicas a los que deben someterse deben ser más rigurosas.

Lo anterior resulta lógico y comprensible. La pregunta surge, entonces, si los conductores de plataformas abiertas deberían igualarse a los conductores de servicio público, exigiéndoles la licencia C1.

Por la misma naturaleza del transporte intermediado por plataformas abiertas resultaría incongruente exigir licencias C1 a aquellos conductores ocasionales. Y es que este tipo de transporte, como ya se expuso, no es un transporte de servicio público. Es una categoría propia de transporte, que nace de las innovaciones del mercado y que se configura casi como un punto medio entre lo público y lo privado. Los conductores que se unen a las plataformas abiertas, en su gran mayoría, son personas particulares que con sus vehículos propios realizan actividades de transporte individual de pasajeros.

Sin embargo, resultaría a todas luces una desprotección al consumidor no garantizar que el usuario conductor a cargo de su servicio de transporte cuente con las condiciones mínimas de salud para llevarlo a cabo. En este sentido, se propone que, para aquellos conductores que realizan la actividad de transporte permanente en plataformas abiertas o cerradas, tenga la licencia C1

**j. Desmonte del Sistema de Cupos**

*(f) Eliminar la restricción de la que trata la sección 7 del capítulo 3 del Decreto 1079 de 2015 del Ministerio de Transporte:*

La sección 7 del capítulo 3 del decreto 1079 de 2015, determina las necesidades de equipo y asignación de matrículas para el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi. En esta sección, se establece que sólo podrán ingresar taxis al servicio público de transporte por incremento o por reposición. Cuando se habla de incremento, se está haciendo referencia a "un aumento en el número de vehículos de esa modalidad que operan en la respectiva localidad" y reposición se refiere a "sustituir otro vehículo que se encuentre matriculado en el servicio público." Es decir, el Estado controla de forma directa el número de vehículos taxi que pueden prestar el servicio dentro de los distintos distritos o municipios.



Imagen tomada de: <https://www.larepublica.co/economia/hay-mas-de-211000-taxis-y-bogota-cuenta-con-cerca-de-49000-propietarios-2951335>

En virtud de lo anterior, esta restricción creó un mercado paralelo sobre la reposición de los vehículos. Así, el derecho a prestar el servicio público de transporte en vehículo taxi tomó el nombre coloquial de "cupo" y de acuerdo con la demanda de personas que quieren prestar el servicio aumenta su valor. Según la revista Dinero, este "cupo" llegó a valer hasta \$150 millones en Bogotá y hoy está en algo cercano a los \$80 millones. Lo anterior, crea un sobre costo adicional que los propietarios de vehículos taxis deben soportar y los coloca en una evidente desventaja frente a los usuarios de Plataformas Abiertas.

Lo que se busca con el presente proyecto es eliminar el control estatal sobre el número de vehículos taxis que puedan operar dentro de los distritos o municipios. En consecuencia, deberá ser el mercado, a través de la oferta y la demanda del servicio, el que determine el número de vehículos taxis habilitados para operar, compitiendo en igualdad de condiciones con las plataformas abiertas. De esta manera, se reduce el costo de entrada en operación para los vehículos taxis, puesto que muchas veces el valor del cupo supera el valor del vehículo. Así lo dio a conocer Noticias Caracol el 15 de enero de 2020. Realizando su investigación periodística encontraron lo siguiente: Valor **del cupo**

del Cupo: 73.000.000 de pesos, Matrícula: 500.000, SOAT: 500.000 Póliza: 1.000.000, Carro nuevo: 42.000.000 obteniendo un Total de 117 millones de pesos.

En conclusión, la restricción existente crea un sobre costo adicional que deben soportar los propietarios de vehículos taxi que quieren emprender como prestadores del servicio a través de la compra y venta del denominado "cupo". La eliminación de dicha restricción torna menos onerosa la prestación del servicio y beneficia todo aquel que quiera emprender en el sector. f

*(II) Creación del Fondo Nacional de Aportes Obligatorios de Transporte (FONAPOT). Dividida en dos etapas, compensativa y conservativa. Ingresos y reglamentación.*

El denominado "cupo" o el derecho a prestar el servicio público de transporte en vehículo taxi se convirtió en un activo intangible que dependiendo de las condiciones del mercado aumenta y disminuye su valor. El artículo 2.2.1.3.5.1 del decreto 1079 de 2015 exige una permanencia en la prestación del servicio no menor de 5 años a partir de la fecha de expedición de la respectiva licencia. A partir del cumplimiento de dicho término, estos podrán solicitar el cambio de servicio y realizar la reposición por un vehículo diferente. En consecuencia, todo propietario de vehículo taxi que cumpla con los requisitos anteriormente mencionados podrá disponer de su derecho a prestar el servicio o "cupo" y así obtener un ingreso determinado por el mercado.

Ahora bien, al eliminar la restricción de que trata la sección 7 del capítulo 3 del Decreto 1079 de 2015, este activo intangible deja de existir, causando un perjuicio, a título de lucro cesante, para aquellos que pudiendo disponer de la reposición del vehículo, ya no podrán hacerlo. Es por ello que resulta imperativo compensar este perjuicio y para lograrlo se propone la creación del Fondo Nacional de Aportes Obligatorios de Transporte.

El Fondo tendrá dos etapas, una compensativa y otra conservativa. La primera busca indemnizar de alguna manera el perjuicio causado por la eliminación de la restricción anteriormente mencionada y la segunda tiene el objetivo de conseguir recursos para la inversión en la malla vial, así como la digitalización del sector transporte terrestre individual de pasajeros.

Fedesarrollo en su informe "Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia" estima que la participación de las plataformas digitales puede estar entre 0.2% y 0.3% del PIB. Para una mayor ilustración se cita el siguiente párrafo:

Las plataformas digitales han pasado a constituir una parte importante y creciente de nuestro diario vivir. A tal punto que difícilmente podemos concebir actividades como desplazarnos, alimentarnos, hacer compras y cumplir con obligaciones familiares y burocráticas sin la existencia de estas. Así mismo, la mayoría de nosotros siente cierta tranquilidad al pensar que podríamos convertirnos en prestadores de servicios de plataformas ante eventualidades como pérdidas de

empleo, crisis económicas o migraciones forzosas; o simplemente, nos agrada saber que existe una fuente alternativa de generación de ingresos adicionales en un entorno de flexibilidad y autodeterminación.

Adicionalmente, de acuerdo con el citado informe, el número de prestadores de servicios de plataformas de transporte y domicilios es cercano a los 200 mil (0.9% de la población ocupada). Además, estos tienen ingresos mensuales de entre 740.000 y \$785.000 al mes.

En este orden de ideas, gravar con 1% el valor facturado por cada servicio privado de transporte intermediado es una contribución mínima y a mediano plazo constituirá una fuente de ingresos considerable. Por otro lado, atendiendo a la naturaleza temporal que tiene la indemnización de los perjuicios causados por la eliminación anteriormente anunciada, esta carga del 1% será igualmente temporal. Es decir, cuando se hubiere cumplido con la etapa compensativa, el gravamen del 1% cesará.

En adición, en virtud de las cifras anteriormente expuestas existe una tendencia de crecimiento dentro de esta industria. De acuerdo con un estudio de PROBOGOTA reportado por el diario La República, se estima que durante el año 2016 en Colombia había 88.000 socios conductores de UBER, 50.000 de Cabify y 30.000 de DIDI. Por lo tanto, resulta pertinente pensar a futuro y aprovechar el ingreso de nuevas plataformas al país, al igual que nuevos usuarios. Es por ello que se busca obtener un aporte obligatorio para todas las plataformas al momento de ingresar u operar en Colombia. Así mismo, un aporte obligatorio para los usuarios que presten el servicio de transporte a través de plataforma abierta.

El valor del denominado "cupó", se encuentra determinado por la demanda que tenga el servicio por parte de las personas que deseen iniciar a trabajar en ese negocio. Como se explicó con anterioridad, el "cupó" actualmente tiene un valor cercano a los 80 millones de pesos. La publicación de la Universidad de Los Andes, "¡Taxi! El modo olvidado de la transporte en Bogotá", nos ofrece unas cifras pertinentes para analizar la valorización y demanda del sector:

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Valor de cupo	11	22	36	47	60	74	87

Del año 2004 al 2010 el valor del cupo incrementó a medida que aumentaba la demanda. Es decir, la demanda es notable y creciente. Al eliminarse la restricción de que trata la sección 7 del capítulo 3 del Decreto 1079 de 2015, se espera un aumento considerable en propietarios de vehículos taxis al no tener un sobreprecio adicional en el proceso de adquisición y legalización del servicio. Es por ello que resulta una oportunidad aprovechar esta demanda en el sector y exigir un aporte

obligatorio al momento de habilitar su vehículo para la prestación del servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros en vehículos taxi.

Todo lo anterior generaría una fuente de ingresos fija para la etapa conservativa y resultará de gran utilidad para todos los colombianos.

A los propietarios de vehículos taxis se les otorgará el 70% del valor de un cupo por cada vehículo que le pertenezca. Lo anterior, tiene fundamento en que los titulares de esta indemnización seguirán generando ingresos a través de la prestación del servicio y además recibirán ingresos mensualmente a razón del FONAPOT. Caso contrario, sería la situación hipotética en la que estos propietarios no sigan trabajando y por consiguiente generando ingresos en virtud de su trabajo.

**III) Órganos del FONAPOT**

De acuerdo con el Decreto 087 de 2011, el Ministerio de Transporte es el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país. En consecuencia, su participación en el FONAPOT es crucial para la correcta aplicación de las etapas compensativas y conservativas. Por ello, actúa de forma amplia en la aplicación, reglamentación y finalización de las etapas.

De acuerdo con la Ley 1341 o Ley de TIC, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es la entidad que se encarga de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. De acuerdo con lo anterior, su participación en el Fondo va enfocada a incentivar y adoptar de forma correcta la digitalización del sector transporte terrestre individual de pasajeros.

Recientemente, las aplicaciones tecnológicas Beat, Cabify, Didi, Uber, entre otras, crearon un gremio llamado Alianza In para representar sus intereses en Colombia. En subsiguiente, se puede encontrar en este gremio una voz y una visión muy importante para la implementación del fondo. Partiendo del hecho de que la gran mayoría de los recursos de este provendrán precisamente de las plataformas abiertas.

La etapa compensativa, como se ha mencionado reiteradamente, tiene como finalidad indemnizar el perjuicio causado por la entrada en vigor de la presente de ley a los propietarios de los vehículos taxis. Ergo, resulta imprescindible que estos tengan una representación en el fondo a partir del Gremio que los representa. Así, estos podrán hacer una veeduría continua y permanente de los recursos y asegurarse de la correcta implementación de estos.

El artículo 75 de la Ley 1480 de 2011, crea la Red Nacional de Protección al Consumidor y le encarga la función de "difundir y apoyar el cumplimiento de los derechos de los consumidores en

todas las regiones del país, recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten y brindar apoyo y asesoría a las alcaldías municipales para el cumplimiento adecuado de las funciones a ellos otorgadas por la presente ley." Consiguientemente, la participación de este órgano es imperativa para lograr una justa partición de todos los actores en la Junta Directiva del FONAPOT puesto que los usuarios de los taxis y de las plataformas abiertas son consumidores y los afecta directa e indirectamente.

**(IV) Causales de Impedimento**

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



**CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO**  
Representante a la Cámara por Bogotá

**REFERENCIAS**

¿Es hora de revisar la estrategia de cupos en los taxis? (2/10/2020). Revista Dinero. Recuperado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/cuanto-vale-un-cupo-de-taxi-en-bogota/281403>

¿Hay una mafia detrás de los cupos de los taxis? Vea lo que encontró Juan Diego Alvira. (15 de enero, 2020). Noticias Caracol. Recuperado de: <https://noticias.caracol.com/bogota/hay-una-mafia-detras-de-los-cupos-de-los-taxis-vea-lo-que-encontro-juan-diego-alvira>

Ana María Sánchez. (lunes, 13 de enero de 2020). Hay más de 211,000 taxis y Bogotá cuenta con cerca de 49.000 propietarios. La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/hay-mas-de-211000-taxis-y-bogota-cuenta-con-cerca-de-49000-propietarios-2951335>

Corte Constitucional. Sentencia C 1194 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. Sentencia C-1011 del 16 de octubre de 2008. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. Sentencia SU-458 del 21 de junio de 2012. M. P. Adriana María Guillén Arango.

Fedesarrollo. (2020). Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia.

Kevin Steven Bohórquez Guevara. (10 de julio de 2019) El negocio de los taxis mueven cerca de \$2,9 billones al año en Bogotá. Kevin Steven Bohórquez Guevara, La Republica.  
<https://www.larepublica.co/economia/el-negocio-de-los-taxis-mueve-29-billones-en-bogota-2883002>

Küchín,  
 R. The real-time city? Big data and smart urbanism. *GeoJournal* 79, 1–14 (2014).  
<https://doi-org.ez.unisabana.edu.co/10.1007/s10708-013-9516-8>

Portafolio.  
 (2016a). Reglamentación de taxis de lujo deja por fuera a nuevos jugadores. Portafolio. Tomado de:  
<https://www.portafolio.co/negocios/empresas/uber-critica-decreto-taxis-lujo-494913>

Portafolio.  
 (2016b). Mintransporte expide resolución para el transporte de lujo. Portafolio. Tomado de:  
<https://www.portafolio.co/negocios/empresas/mintransporte-expide-resolucion-transporte-lujo-496549>

Reyes  
 Elizabeth. (2015). Las protestas de los taxistas contra Uber colapsan Bogotá. El País. Tomado de:  
[https://elpais.com/internacional/2015/07/29/actualidad/1438183775\\_574762.html](https://elpais.com/internacional/2015/07/29/actualidad/1438183775_574762.html)

Superintendencia  
 de Industria y Comercio. Resolución 21478 del 17 de junio de 2019.

Superintendencia  
 de Industria, Comercio y Turismo. (2019). Superintendencia ordena cese de la prestación del servicio de Uber. Tomado de:  
<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-ordena-cese-de-la-prestaci%C3%B3n-del-servicio-de-transporte-uber>

Uber. (2015). Qué es Uber. Tomado de <https://www.uber.com/es-CL/blog/que-es-uber/>

Valencia,  
 A. & Bohórquez, J. (2012). ¡Taxi! El modo olvidado de la transporte en Bogotá. Bogotá D. C., Colombia: Universidad de los Andes, Colombia.

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 276 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se regula la jornada laboral semanal de los trabajadores domésticos internos y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto regular la jornada laboral semanal de los empleados de servicio doméstico en modalidad interna, sin disminuir el salario ni afectar los derechos adquiridos y garantías de los mismos.

**Artículo 2º. Descanso.** El personal que desempeñe trabajo doméstico interno tendrá derecho a descanso remunerado de mínimo nueve (9) horas consecutivas diarias, que sólo podrán ser interrumpidas por causas graves y/o urgentes. Así mismo, tendrá derecho a descanso remunerado de mínimo treinta y seis (36) horas consecutivas a la semana, el cual será disfrutado de común acuerdo entre las partes.

**Artículo 3º. Vivienda y alimentación.** El empleador que contrate a personal para trabajo doméstico interno deberá suministrar vivienda y alimentación en condiciones dignas. La habitación o vivienda deberá, como mínimo, ser privada y deberá garantizar los mínimos necesarios para cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 4º. Remuneración.** El empleador no podrá rebajar, de forma unilateral, la remuneración de los trabajadores domésticos internos como consecuencia de la reducción de jornada de trabajo o aumento de horas de descanso dispuestos en esta ley.

**Parágrafo.** El incumplimiento de la presente disposición, será sancionada por la autoridad administrativa del trabajo correspondiente, en los términos de los artículos 17, 485 y 486 del Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que los complementen.

**Artículo 5º.** Ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadores de servicio doméstico, su permanencia o renovación de contrato, o la promoción o movilidad en su empleo, al uso de uniformes, delantales o cualquier otro distintivo o vestimenta identificables en espacios, lugares o establecimientos públicos como

parques, plazas, playas, restaurantes, hoteles, locales comerciales, clubes sociales y otros de similar naturaleza.

**Artículo 6º.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo, realizará campañas de socialización y divulgación de información de los derechos y deberes de los trabajadores del servicio doméstico interno y externo, con el fin de hacer realidad el trabajo decente para esta población.

**Artículo 7º. Vigencia y derogatorias.** Deróguese el literal "b" del artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo, contenido de las actividades exentas del cumplimiento de la jornada máxima laboral. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
 ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
 Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2021 Cámara**

"Por medio de la cual se regula la jornada laboral semanal de los trabajadores domésticos internos y se dictan otras disposiciones".

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETIVO**

El presente proyecto de Ley tiene como objeto regular la jornada laboral de los empleados domésticos internos sin afectar el salario percibidos por los mismos. Asimismo, en pro de aunar esfuerzos para la lucha por la igualdad y el trabajo decente, se busca mejorar de manera conjunta la calidad de vida de estos trabajadores y sus familias.

**2. MOTIVACIÓN Y CONTEXTO**

Para identificar de manera clara la población a la que va dirigida este proyecto de Ley, es necesario indagar en los conceptos establecidos tanto nacional como internacionalmente sobre la materia. En este sentido, la Organización Internacional de Trabajo en el convenio núm. 189, define el trabajo doméstico como el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos, en el marco de una relación de trabajo y como ocupación profesional. Aunque los trabajadores domésticos suelen encargarse de la limpieza y la cocina, del cuidado de los niños, las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad, así como de trabajos de jardinería, conducción de vehículos y vigilancia de domicilios, la realidad es que sus tareas varían según los países y a lo largo del tiempo.

Por su parte, la Ley 1595 de 2012 establece que la expresión trabajador doméstico<sup>1</sup> designa a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo. Adicionalmente, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo, existen dos modalidades de trabajo: el trabajo interno si la persona contratada vive en la casa del empleador o empleadora, y el trabajo externo, desempeñado por quienes no viven en la casa del empleador y pueden laborar, a su vez, tiempo completo o "por días".

Con relación a la regulación de este campo de trabajo, en Colombia, las actividades laborales de servicio doméstico se encuentran sometidas al régimen general laboral

<sup>1</sup> Bajo la definición de este concepto, en el texto se acogerá la expresión trabajador doméstico, sin embargo, se reconoce la condición de que a través de los años y en la actualidad, este trabajo ha sido desempeñado principalmente por mujeres.

contenido en el Código Sustantivo del Trabajo y las demás normas que concuerdan y complementan la materia. Sin embargo, por la naturaleza específica de la actividad, se encuentran varios vacíos normativos que traen como consecuencia, vulneración de derechos y garantías laborales y derivan también en degradación de sus situaciones de trabajo.

Una de ellas es la jornada laboral. En Colombia, la jornada de trabajo actualmente vigente es de ocho (8) horas diarias y cuarenta y ocho (48) horas a la semana. Sin embargo, dentro de la legislación laboral, se exceptúan algunas actividades de trabajo de la regla anteriormente expuesta, permitiendo que se exceda el límite impuesto.

La cuestión en este punto, es que la norma que contiene lo expuesto anteriormente, el artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo, no es claro en lo relativo a los aquellos excesos en el límite legal de la jornada de trabajo, dejando abierta la situación y trayendo consigo que se explote a aquellas personas que se desempeñan en las actividades de las que trata el mencionado artículo.

Entonces lo que sucede en la práctica es que, en el caso de los trabajadores de servicio doméstico, los empleadores precarizan la relación de trabajo, llevando a que laboren más de 12 horas, aprovechándose de que residen en los domicilios de los mismos empleadores. Recordemos que el servicio doméstico puede presentarse de manera externa o interna. Las practicas mencionadas se evidencian con mayor claridad cuando el trabajador se desempeña como interno en el domicilio del patrono.

A causa de este problema normativo, la Corte Constitucional en una sentencia de 1998, hizo una interpretación del artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo. En este sentido, la sentencia C- 372 de 1998 estableció que:

*"Lo razonable es que, en ningún caso, los trabajadores del servicio doméstico laboren más de 10 horas diarias, y en el evento de que se requiera el servicio más allá de tal límite, procederá entonces, el reconocimiento y pago de horas extras, en los términos de la legislación laboral".*

A su vez, la sentencia determina que "en lo que toca con los trabajadores del servicio doméstico que no viven con el patrono en forma permanente, la Corte estima que para ellos rigen las normas ordinarias en materia de garantías salariales y prestaciones sociales."

En su pronunciamiento la Corte Constitucional reconoce que una jornada laboral excesiva contradice los principios de dignidad humana y las condiciones justas en que han de cumplirse las tareas domésticas, sin embargo, permite una desigualdad

de la jornada laboral por el hecho de que algunos trabajadores viven con sus empleadores. Ahora bien, aunque la sentencia enuncia el reconocimiento y pago de horas extras, es necesario evaluar si esta medida verdaderamente no precariza la labor de los trabajadores domésticos que, en nuestro concepto, sí lo hace, pues de todas maneras se sigue excediendo el límite general de la jornada laboral y no se garantiza con la medida propuesta por la Corte, que no exploten en horas de trabajo a los trabajadores en cuestión. Y finalmente, los principios de igualdad y dignidad humana no se protegen.

El artículo 162 dispone que serán actividades exentas de límite de la jornada laboral general de ocho (8) horas diarias y cuarenta y ocho (48) semanales los trabajadores que desempeñan cargos de dirección, de confianza o de manejo, los de servicio doméstico, ya se trate de labores en los centros urbanos o en el campo, los que ejerciten labores discontinuas o intermitentes y los de simple vigilancia, cuando residan en el lugar o sitio de trabajo y los chóferes mecánicos que presten sus servicios en empresas de transporte de cualquier clase, sea cual fuere la forma de su remuneración.

Para estas actividades, se entienden varios argumentos que para el legislador fueron relevantes y sustentan el tratamiento diferenciado. Sin embargo, para los trabajadores del servicio doméstico, en especial el interno, el razonamiento de la Corte Constitucional es insuficiente, tal y como se ha expuesto anteriormente.

Por otra parte, hay que reconocer que el trabajo doméstico tiene una remuneración diferente, ya que de acuerdo con el artículo 129 del Código Sustantivo del Trabajo, es permitido pactar hasta un 50% del salario de pago en especie para salarios superiores al mínimo, y cuando el trabajador devengue un salario mínimo, el pago en especie no puede superar el 30%.

Aunque en Colombia se han aprobado Leyes en pro de garantizar el derecho al trabajo digno, como el Convenio sobre las trabajadoras y las trabajadoras domésticas, 2011 (núm. 189), Diez años después, las trabajadoras y los trabajadores domésticos siguen luchando por la igualdad y el trabajo decente. De hecho, de acuerdo con la OIT, las condiciones de trabajo no solo no han mejorado, sino que se han degradado a causa de la pandemia de COVID-19. El caso colombiano no ha sido la excepción. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del segundo trimestre 2020, del DANE, más de 370 mil personas se dedican al trabajo doméstico en Colombia (92% trabajadoras mujeres). Al comparar esta cifra con el mismo período del año 2019, se evidenció una disminución de casi 50% del total de trabajos de este sector.

Según los datos del informe de la OIT, hacer el trabajo doméstico un trabajo decente, aproximadamente 75,6 millones de trabajadoras y trabajadores domésticos del mundo (el 4,5 por ciento de los asalariados del mundo entero) han

sufrido por la crisis de la pandemia y ello a su vez ha repercutido en los hogares que dependen de estas personas para atender a la necesidad diaria de cuidados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente proyecto de Ley busca regular la jornada laboral del trabajo doméstico interno, garantizar las horas de descanso diario necesarias y prohibir la exigencia de uniforme en lugares públicos, de cara a aportar a la dignificación de la labor y evitar la constante precarización de sus situaciones de trabajo. En resumen, apuntan a mejorar las condiciones de una importante categoría de trabajadores que por años se ha desempeñado en circunstancias, particularmente respecto a la jornada de trabajo y descansos, bastante desmejoradas con respecto a los demás sectores de trabajo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, recientemente se promulgó la **Ley 2101 del 15 de julio de 2021**, por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores, de manera general y cuyos sujetos beneficiados son todos los trabajadores del país, lo cual pone un punto máximo de horas de trabajo por día y por semana, dos horas menos. Ya no se cuenta con el tope máximo de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) horas a la semana, sino que se estableció como máximo de horas de la jornada laboral, cuarenta y dos (42) horas a la semana, que podrán ser distribuidas, de común acuerdo, entre empleador y trabajador, en 5 o 6 días, a la semana, garantizando siempre el día de descanso.

**3. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 15 "Análisis del impacto fiscal de las normas", el presente proyecto no ordena gasto ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del Estado. No deberá entonces el Gobierno Nacional disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores. El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna.

**4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

Por todo lo ya indicado, consideramos que el presente proyecto de Ley es de vital importancia y conveniencia no solo para los empleados y empleadas del servicio doméstico, sino también para sus familias, lo cual puede mejorar las condiciones de vida de una proporción de la población más vulnerable del país. Asimismo, este proyecto de Ley busca reconocer la dignidad de las labores domésticas, puesto que existe una deuda histórica con las personas que ejercen estas ocupaciones.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1229 - jueves 16 de septiembre de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 272 de 2021 cámara, por medio de la cual se regula la exportación de servicios de contenido erótico, sensual o social para adultos a través de plataformas digitales. .... 1

Proyecto de ley número 273 de 2021 cámara, por la cual se establecen lineamientos generales para la implementar y promover el arbolado urbano.... 5

Proyecto de ley número 274 de 2021 cámara, por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la exportación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones. .... 8

Proyecto de ley número 275 de 2021 cámara, por medio del cual se dictan disposiciones que modernizan el sistema de transporte terrestre individual de pasajeros, estableciendo las condiciones de seguridad, sana competencia y equitativa participación en el mercado entre todos los prestadores permanentes del servicio de transporte terrestre individual de pasajeros. .... 12

Proyecto de ley número 276 de 2021 cámara, por medio de la cual se regula la jornada laboral semanal de los trabajadores domésticos internos y se dictan otras disposiciones. .... 27

Con base en lo expuesto anteriormente, ponemos a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la Republica de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.

De los Honorables Congresistas,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.