



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 306

Bogotá, D. C., jueves, 13 de abril de 2023

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2022 SENADO

Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos.

Bogotá DC, 12 de abril de 2023

Honorable Senador

CARLOS ANDRES TRUJILLO GONZÁLEZ

Presidente de la Comisión Sexta Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 173 de 2022 SENADO "Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos"

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República y de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia del proyecto de ley No. 173 de 2022 Senado "Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos."

Atentamente,

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 173 de 2022 SENADO

"Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos."

1. AUTORES DEL PROYECTO

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN

Senador de la Republica

Partido Conservador

ANDRES FELIPE JIMENEZ VARGAS

Representante a la cámara

Partido Conservador

Departamento de Antioquia

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

En la presente legislatura el proyecto de ley fue radicado para primer debate en la Secretaría General del Senado el pasado 07 de septiembre de 2022 por el Honorable Senador de la República por el Partido Conservador, Dr. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán y el Honorable Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia Dr. Andrés Felipe Jiménez Vargas.

El número que le correspondió a este proyecto de ley fue el 173 de 2022 Senado y fue publicado en la Gaceta No 1083 de 2022. De acuerdo con la Ley 3 de 1992, fue la Comisión Sexta del Senado competente para conocer de la materia de este proyecto de ley.

3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El título de proyecto de Ley No. 173 de 2022 Senado es: "Por medio de la cual se crea el "Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos"

De acuerdo con los autores, este proyecto tiene como objetivo la creación del Programa Nacional de Sustitución de uso de animales para transporte en ámbitos turísticos y recreativos, por vehículos de tracción eléctrica que ofrezcan una alternativa laboral, social y ambiental superadora, en todas las actividades urbanas en las que ésta se utilice como modalidad de transporte.

Este propósito se pretende lograr ampliando la normativa existente a través de la creación de un Programa Integral de sustitución de la tracción animal por otros medios eléctricos o mecánicos. Igualmente, la iniciativa busca descongestionar el tráfico urbano, evitando los accidentes viales y el atascamiento en la circulación vehicular por las mismas rutas, así

<p>como disponer de un seguro obligatorio para resarcir las lesiones y daños materiales causados.</p> <p>4. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY:</p> <p>El proyecto consta de 14 artículos, a saber:</p> <p>Artículo 1º.- OBJETO. La presente ley tiene como objeto la creación del “Programa Nacional de Sustitución de uso de animales para transporte en ámbitos turísticos y recreativos, por vehículos de tracción Eléctrica” que ofrezcan una alternativa laboral, social y ambiental superadora, en todas las actividades urbanas en las que ésta se utilice como modalidad de transporte.</p> <p>Artículo 2º: AMBITO DE APLICACIÓN. Son sujetos de la presente ley todos los operadores formales o informales que utilicen animales de tracción animal para fines turísticos y recreativos en las áreas urbanas de más de 25.000 habitantes que componen la totalidad del territorio de la Nación.</p> <p>Artículo 3º.- DEFINICIONES: A los efectos de esta ley se entiende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> Vehículo de Tracción Animal: se habla de tracción animal al uso de un animal para cargar, tirar, desplazar y/o arrastrar un carro u otro dispositivo. Tracción eléctrica: mecanismo que permite transmitir la fuerza del movimiento que realiza un motor a las ruedas. Ámbito Urbano: a los efectos de la presente norma se consideran áreas urbanas de intervención del Programa a las que cuenten con poblaciones mayores a 25.000 habitantes. <p>Artículo 4º: OBJETIVOS DEL PROGRAMA</p> <ol style="list-style-type: none"> Sustituir la tracción animal en el ámbito turístico y recreativo. Promover el bienestar animal a través de su trasladado a lugares adecuados para vivir y gestionados por entidades protectoras de animales, organizaciones no gubernamentales, mixtas o por el Estado Nacional. Promover el saneamiento e higiene y ordenamiento urbano. Reducir la siniestralidad vial. Creación de un fondo para fomentar el diseño, la adquisición de equipamiento técnico adecuado y capacitación de recursos humanos para la implementación del presente Programa. Elaborar informes anuales sobre los avances y resultados del programa. 	<p>Artículo 5º: DIRECTRICES DE SUSTITUCIÓN O REEMPLAZO</p> <ol style="list-style-type: none"> Ambientalmente sustentable. Urbanísticamente aceptable y seguro. Razonabilidad económica y duración pertinente. Gradualidad y continuidad Sustentabilidad económica y social. <p>Artículo 6º. AUTORIDAD DE APLICACIÓN El Poder Ejecutivo en corresponsabilidad con el ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de transporte de la presente norma.</p> <p>Artículo 7º. La reglamentación y aplicación será a partir de los 180 días de sanción dando cumplimiento a los objetivos establecidos en los artículos 3º y 4º de la presente ley.</p> <p>Artículo 8º.- DESTINO ANIMALES RECUPERADOS La Autoridad de Aplicación en conjunto con las autoridades locales establecerá la recepción y destino de los animales recuperados, los cuales deberán recibir un adecuado tratamiento, cuidado y sanidad, asegurando el bienestar animal.</p> <p>Artículo 9º.- PROHIBICION Queda prohibida la circulación de vehículos de cualquier naturaleza de tracción animal en todas las áreas urbanas del territorio nacional.</p> <p>Artículo 10º.- SANCIONES. Las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme al código de policía que les corresponde.</p> <p>Artículo 11º.- RECURSOS. Serán priorizados en el presupuesto anual por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y asignados a los ministerios corresponsales de la presente ley.</p> <p>Artículo 12º.- La Autoridad de Aplicación dará difusión a las acciones y generará un registro de acceso público de los beneficiarios del programa de sustitución.</p> <p>Artículo 13º.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un término de ciento veinte (120) días.</p> <p>Artículo 14º.- La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación</p>
<p>5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>5.1 Exposición de motivos según los autores del proyecto de ley:</p> <p>Los autores de la ley han planteado una exposición de motivos que se resume a continuación:</p> <p>Para los autores la tracción animal constituye una problemática que no podemos desconocer y que está presente en varias ciudades, principalmente en donde hay mayor turismo. Esta problemática ha aumentado el número de animales sometidos a transporte y recreación de turistas lo que ha generado un mayor sufrimiento de seres sintientes.</p> <p>El marco normativo colombiano existente sobre el uso de vehículos de tracción animal, que se describe más adelante, es insuficiente toda vez que se ha legislado en temas laborales y de carga, pero existen vacíos en el uso de vehículos de tracción animal en materia turística y recreativa.</p> <p>En el contexto anterior, se requiere contar con una normativa nacional de base que brinde soluciones efectivas, articulando toda la actividad a través de un programa integral de sustitución de la tracción animal a través de la intervención del Estado, principalmente a través de políticas públicas. A su vez la actualización a modos de motorización contemporánea como la tracción eléctrica</p> <p>5.2 Beneficios del proyecto de ley:</p> <p>El proyecto busca la creación de un Programa Nacional de Sustitución de uso de animales para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos.</p> <p>El proyecto abarca cuatro propósitos: 1) La protección de los animales, 2) Garantizar una mejor calidad de vida a las personas que trabajan utilizando el método de tracción animal, 3) La protección del medio ambiente y protección de los seres sintientes y 4) La disminución de la accidentalidad por causa animal.</p> <p>A su vez el proyecto pretende en contribuir en el tránsito urbano ya que estos vehículos, además de constituir un peligro en sí mismos por su precaria estructura, muchas veces se ven involucrados en accidentes viales debido a la falta de elementos de seguridad que los vehículos modernos poseen.</p> <p>Se pretende disminuir la siniestralidad vial y en estos casos que se disponga de un seguro del vehículo que establece la norma como obligatorio para resarcir las lesiones y daños materiales.</p>	<p>Pretende prevenir la injusticia y desigualdad para las familias que se ven obligadas a utilizar estos medios para subsistir.</p> <p>Para los autores terminar con la tracción animal por razones turísticas y recreativas, es un desafío en particular para desarrollar políticas sociales más integradoras y que no afecten a los operadores turísticos que viven de dicha actividad.</p> <p>Según el proyecto de ley: Los caballos no son “herramientas”, son seres vivos obligados a tirar de un carro que generalmente supera o duplica su propio peso; se conducen prácticamente en un estado de ceguera, con temperaturas extremas, son golpeados y maltratados, resultando estas conductas violatorias de la Ley de Protección de los Animales - Maltrato y Actos de Crueldad Animal.</p> <p>Es por todo lo expuesto y en conclusión que, los autores consideran que la solución radica en la prohibición de la circulación de estos vehículos en ámbitos urbanos y su reemplazo por otro medio u otra medida de acción concreta y positiva de erradicación de este conflicto.</p> <p>5.3 Concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</p> <p>En respuesta a un derecho de petición, el Viceministro de Turismo Dr. Arturo Bravo, mediante comunicación de fecha 29 de noviembre de 2022, señaló que el Viceministerio de Turismo se encuentra en proceso de elaboración del proyecto de resolución “Por la cual se reglamenta el parágrafo del artículo 2 y el artículo 10 de la Ley 2138 de 2021”, y se dictan otras disposiciones frente al uso de vehículos de tracción animal utilizados con fines turísticos”.</p> <p>Con respecto al proyecto 173 de 2022, el Viceministro señala que con el mismo se busca dar respuesta a lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 2138 de 2021, el cual determinó que, una vez concluido el proceso de sustitución contemplado en Ley, no podrán circular vehículos de tracción animal por las vías del territorio nacional, quedando exentos de esta medida los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas, recreativas y agrícolas en zonas rurales, de acuerdo con las normas que expedirá de manera conjunta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>En este sentido, para la elaboración del acto administrativo antes mencionado, además de las normas constitucionales y las leyes del sector, esta cartera ha fundamentado su proyección en el artículo 4 de la ley 2138 de 2021, la resolución 20213040045305 de 2021 y la ley 1774 de 2016.</p>

<p>Por lo anterior, es de interés del Viceministerio que se logre un marco legal integral de cara a la protección animal en el desarrollo de actividades turísticas y manifiesta subdistribución de articulación, en caso de precisar información adicional sobre el particular o de desarrollar mesas de trabajo para lograr los textos normativos correspondientes.</p> <p>5.4 Concepto del Ministerio de Transporte:</p> <p>Sea lo primero indicar que, el Ministerio de Transporte comparte la iniciativa de implementar medidas que propendan por el bienestar de todos los animales, en especial, las pertenecientes a las familias de los equinos y bovinos que son utilizados en vehículos de tracción animal.</p> <p>Sin embargo, la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 1, modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010, establece:</p> <p>“Artículo 1. Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.”</p> <p>De tal manera que, la Ley 769 de 2002 no tiene por objeto regular la protección animal, por el contrario, regula el tránsito de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos.</p> <p>A su vez, el artículo 98 de la mencionada ley, dispone que:</p> <p>“Artículo 98. Eradicación de los vehículos de tracción animal. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.</p>	<p>Parágrafo 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo con las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.</p> <p>Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.”</p> <p>En tal virtud, los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos se encuentran exceptuados de la obligación de erradicación establecida en el primer inciso del artículo anteriormente relacionado.</p> <p>A su vez, dicha excepción se encuentra establecida en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 2138 de 2021: “Por medio de la cual se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”, así:</p> <p>“Artículo 2°. Sustitución de los vehículos de tracción animal. Las autoridades distritales, municipales y departamentales en cuyos territorios circulen vehículos de tracción animal iniciarán programas de sustitución. Las autoridades ambientales y de protección animal competentes a nivel municipal, distrital y departamental procederán a su retiro, inmovilización e incautación.</p> <p>Parágrafo. Quedarán exceptuados de esta medida los vehículos de tracción animal destinados a: actividades turísticas, agrícolas, pecuarias, forestales y deportivas, de acuerdo con la reglamentación que expidan de manera conjunta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Deporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la cual deberá contemplar las condiciones bajo la cual podrán seguir circulando estos vehículos, como capacidad, peso, dimensiones, etc.”</p> <p>Igualmente, la mencionada ley dispone en su artículo 4, que el Ministerio de Transporte es responsable de desarrollar las políticas de movilidad y transporte en lo atinente a la circulación de vehículos de tracción animal, las cuales deberán contemplar el establecimiento de condiciones mínimas para el ejercicio de esta actividad.</p> <p>En tal virtud, es menester indicar, que el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 20213040045305 de 2021, la cual reglamenta el parágrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y, a su vez, tiene por objeto reglamentar el tránsito urbano de vehículos de tracción animal con fines turísticos en los municipios de categoría especial y en los municipios de primera categoría del país, estableciendo un registro de vehículos de tracción animal, el cumplimiento de unas condiciones mínimas de seguridad de los</p>
<p>vehículos de tracción animal con fines turísticos, pólizas de aseguramiento, mantenimiento de los vehículos, entre otros.</p> <p>A este tenor, en la mencionada resolución, se establece como uno de los requisitos para el registro de conductores que estos alleguen de la constancia o documento determinado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en donde se convalide que cumple con la capacitación formal, no formal o de entendimiento en bienestar animal, abarcando así, una perspectiva multidisciplinaria de protección hacia los equinos que se destinen para esta actividad.</p> <p>Por su parte, y en cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado parágrafo del artículo 2 de la Ley 2138 de 2021, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se encuentra trabajando en un proyecto de resolución que tiene como objeto reglamentar las condiciones bajo las cuales podrán seguir circulando los vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas.</p> <p>De tal manera que, el Gobierno Nacional ha emitido una serie de normativas que se encuentran en un período de adaptación, que permiten que el transporte en vehículos de tracción animal destinados a actividades turísticas se realice de forma segura, con unas características y condiciones mínimas de seguridad.</p> <p>Por lo tanto, es importante resaltar que para poder implementar lo propuesto en el proyecto de ley en comento, es pertinente modificar las normativas anteriormente citadas con el fin de establecer la nueva política pública encaminada a la creación del “Programa Nacional de Sustitución de uso de animales para transporte en ámbitos turísticos y recreativos, por vehículos de tracción eléctrica”.</p> <p>De esta forma, solicitamos tener en cuenta las observaciones anteriormente expuestas al momento de la discusión y votación del proyecto de ley, no sin antes indicar que esta Cartera Ministerial está presta a atender cualquier inquietud adicional que se presente frente a los comentarios realizados en pro de la colaboración al ejercicio legislativo fundamental para el desarrollo del país.</p> <p>5.5 Concepto del Ministerio de Cultura:</p> <p>Su concepto es favorable en pro de la protección de los seres sintientes, pero sin perder de vista el patrimonio cultural de las ciudades.</p> <p>Retomar el Concepto de la Corte con relación a la protección de los animales en la Sentencia C 666 de 2010 que declara exequible el art 7 de la ley 84 de 1989 y que se relaciona con el impacto del proyecto en el sector cultura en lo relacionado con la</p>	<p>protección del patrimonio cultural en sectores turísticos como la ciudad amurallada de Cartagena y en los demás lugares turísticos donde se realice turismo en vehículos de tracción animal con seres sintientes.</p> <p>En cuanto a la pregunta relacionada con la protección del patrimonio cultural, en la Ciudad de Cartagena de Indias y en los demás lugares turísticos históricos de Colombia donde se realice turismo con seres sintientes a través de vehículos de tracción animal”, es necesario considerar aspectos relacionados además, con el Patrimonio Cultural Mueble (como las Carrosas) y la tradición cultural de la actividad misma de las personas que las conducen, toda vez que pueden estar asociados a un componente histórico, asociado a la apropiación de la actividad, así como a la figura del carruaje como parte de la representación del imaginario colectivo de los habitantes de aquellos lugares que tienen estas actividades como un componente turístico.</p> <p>Como Ministerio de Cultura reiteramos la necesidad de garantizar en todo momento medidas de protección de todos los seres sintientes en desarrollo de cualquier actividad, especialmente las que obedecen al patrimonio cultural inmaterial, al patrimonio mueble, y a las actividades turísticas propiamente dichas.</p> <p>5.6 Concepto de la Alcaldía de Cartagena:</p> <p>En Cartagena es una tradición cultural el servicio de coches turísticos desde hace más de 400 años y es un legado desde la Colonia. Se constituye en una representación cultural y patrimonial de la Ciudad de la cual depende el sustento de muchas familias y es un atractivo turístico.</p> <p>Solicita especificar en la propuesta las alternativas laborales como sustitución de actividades en las que se desarrolle el programa en el ámbito urbano. En la propuesta no se establecen las opciones laborales ni los lineamientos para que los municipios y distritos los implementen.</p> <p>El proyecto de ley debe abarcar escenarios integrales y no solamente la mirada nacional y establecer un claro tiempo de reglamentación porque hay inconsistencias en el proyecto.</p> <p>Solicita unidad de materia en el articulado toda vez que hay inconsistencias entre la entrada en vigor y el plazo de reglamentación.</p> <p>Igualmente revisar las derogatorias y que cualquier reglamentación debe coincidir con el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Con base en lo anterior y en conclusión, se tiene que:</p>

Pregunta	Autores del proyecto	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Transporte	Ministerio de Cultura	Alcaldía de Cartagena
¿Es favorable el proyecto?	✓	✓	✓	✓	✓
Que aspectos se deben revisar en el proyecto	<p>Marco Normativo insuficiente en Turismo.</p> <p>Es necesario eliminar la tracción de animales en ámbitos turísticos y recreativos</p>	<p>Marco legal integral de protección animal en actividades turísticas.</p> <p>Destaca la necesidad de adelantar mesas de trabajo</p>	<p>Los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, actualmente se encuentran exceptuados de la obligación de erradicación establecida en el primer inciso del artículo 2 de la ley 2138 en actividades turísticas y además las agrícolas, pecuarias, forestales y deportivas, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional</p>	<p>Su concepto es favorable en pro de la protección de los seres sintientes, pero sin perder de vista el patrimonio cultural de las ciudades.</p>	<p>Escenarios integrales a nivel nacional y local.</p> <p>Incluir en la propuesta las alternativas laborales como sustitución de actividades en las que se desarrolle el programa en el ámbito urbano. Unidad de materia</p>

6. OPINION DE LA PONENTE DEL PROYECTO DE LEY 173 de 2022

La tracción animal, se refiere al uso de animales como caballos, burros o bueyes para tirar de vehículos y equipos y se utiliza en el turismo, la agricultura en zonas de difícil acceso y algunas actividades de construcción, entre otras.

Hay que señalar que el uso de la tracción animal ha sido objeto de controversia debido a las preocupaciones por el bienestar y defensa de los derechos de los seres sintientes y su posible explotación o tratos inhumanos y crueles.

Según la OIT con respecto a la clasificación internacional del trabajo, uniforme de ocupaciones los conductores de vehículos y máquinas de tracción animal conducen carros y carruajes para el transporte de pasajeros y carga o las caballerías u otros seres sintientes que tiran de las máquinas agrícolas.¹

Clasificación Internacional del Trabajo
Uniforme de Ocupaciones

OIT

ACTIVIDADES

- a) Aparejar a los animales de tiro y engancharlos a los vehículos o máquinas;
- b) Cargar y descargar los carros o ayudar a los pasajeros a subir o descender;
- c) Guiar, arrear y maniobrar las bestias de tiro en la dirección deseada, prestando atención a otros vehículos y ajustándose a las normas de tránsito;
- d) Cobrar el pasaje o el precio del transporte;
- e) Conducir vagones y otros vehículos de tracción animal en minas o canteras;
- f) Conducir los animales que tiran de máquinas agrícolas o de otra naturaleza;
- g) Conducir los elefantes utilizados en diversas faenas;
- h) Conservar en buen estado de limpieza y de marcha los carros y otros vehículos y los arneses de las caballerías;
- i) Desempeñar tareas afines;
- j) Supervisar a otros trabajadores.

Entre las ocupaciones comprendidas en este grupo primario figuran las siguientes: Caravanero, conductor, vehículo de tracción animal/carreteras, Cornaca. Entre las ocupaciones afines, clasificadas en otra parte, figuran las siguientes: Conductor, automóviles – 8322, Maquinista, locomotora – 8311

En línea con lo expuesto por las entidades consultadas se comparte la idea que en Colombia es necesario implementar medidas que propendan por la protección y el bienestar de todos los animales, en especial, las pertenecientes a las familias de los equinos y bovinos que son utilizados en vehículos de tracción animal. Pero a su vez identificar oportunidades para las familias que se dedican a estar labores y sin perder de vista el patrimonio cultural de las ciudades. En mi opinión como ponente el proyecto es viable con ajustes.

¹ OIT. Clasificación Internacional del Trabajo. Uniforme de Ocupaciones. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/isco88/9332.htm>

6.1 Las prácticas en Colombia:

En Colombia, aún se utilizan prácticas de tracción animal en algunas actividades turísticas, como paseos en carruajes tirados por caballos. A su vez en algunas zonas rurales, especialmte en la agricultura y el transporte de mercancías en zonas de difícil acceso.

Es conocida la practica en las Ciudades de Cartagena de Indias, donde la tracción animal se utiliza en actividades Turísticas y en algunos casos para el transporte de materiales de construcción y productos agrícolas. A su vez en Santa Marta, Medellín, Barranquilla, Santander y Valle del Cauca, entre otras de la Orinoquia y Amazonia donde se utiliza en las mismas actividades.

6.2 Las prácticas internacionales:

A nivel mundial, las prácticas de tracción animal varían según la región y las culturas. Algunas de las prácticas más comunes incluyen el turismo, el transporte, la agricultura y el Deporte. Por ejemplo, en: 1) El Turismo: En algunos países, los carruajes tirados por caballos se utilizan para el trasporte guiado de turistas a través de las ciudades y paisajes rurales. 2) En el transporte de mercancías en algunas zonas urbanas y rurales, los animales se utilizan para transportar mercancías, como leña, agua, alimentos y materiales de construcción. 3) La Agricultura en donde los animales son usados para arar los campos, sembrar y cosechar los cultivos. 4) El Deporte en lo relacionado con las carreras de caballos y las competiciones de tiro que son muy populares.

El uso de la tracción animal es una práctica actual que sigue siendo predominante en el mundo. Según la FAO en los países desarrollados con un mayor potencial de motorización, la tracción animal representa el 11%. Actualmente los aportes de la tracción animal en el total de las labores agrícolas representan el 25% en Asia, el 12% en el Medio Oriente; el 13% en América Latina y 8% en África.² Los países industrializados han ido cambiando estas prácticas y reemplazando el uso de seres sintientes por maquinaria e industria que han demostrado una eficiencia en la industria y economía.

De otra parte, en algunos de los países del mundo donde aún se utilizan las prácticas de uso de seres sintientes en vehículos de tracción se señalan a continuación:

² https://www.ecured.cu/Tracci%C3%B3n_animal

Suramérica	Región de Centroamérica	Región de África	Región de Europa	Asia
México, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay	Cuba, Haití República Dominicana	Egipto, Marruecos	En la actualidad, la tracción animal se utiliza con fines recreativos o turísticos en algunos países como España, Portugal, Francia, Italia y Alemania.	India, Nepal, Bangladesh, Pakistán, Myanmar, Filipinas, Vietnam, Camboya, Indonesia, Sri Lanka

Si bien, la tracción animal se ha concentrado en actividades de distintos sectores, para los efectos de la presente ponencia y del alcance del proyecto de ley propuesto, nos enfocaremos en la protección animal en actividades turísticas y la necesidad de contar con un marco legal óptimo acorde con la propuesta de ley presentada por el Senador Nicolas Echeverry y el Representante Andrés Felipe Jiménez, objeto de ponencia y los conceptos recibidos de los Ministerios de Turismo, Transporte, Cultura, y la Alcaldía de Cartagena.

Como quiera que hemos consultado a las distintas entidades competentes en la materia, se comparte la opinión que el país requiere un marco legal integral de protección animal frente al uso de vehículos de tracción animal en actividades turísticas.

No obstante, debe ser un proceso gradual y a través del desarrollo e implementación de una política pública basada en unos principios para la sustitución óptima y que logre el objetivo, pero que ofrezca alternativas para las personas dedicadas al uso de vehículos de tracción animal en sus actividades económicas y de sustento diario, todo dentro del marco fiscal de gasto de mediano plazo del Ministerio de Hacienda.

De otra parte, es fundamental promover diálogos en la región y a nivel internacional en pro de la protección de los derechos de los seres sintientes y acordar mecanismos de cooperación y colaboración en este propósito.

Lo anterior requiere del trabajo conjunto de entidades del gobierno nacional y de los departamentos y municipios donde hay mayor presencia de estas prácticas en abuso a los seres sintientes.

7. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

En Colombia existen normas específicas para la protección de animal. A continuación, se indican las principales:

Ley 84 de 1989, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia. Según esta ley se deben considerar todas las condiciones de Protección y Bienestar Animal a los Equinos que estén desarrollando actividades de transporte en vehículos de tracción animal con fines turísticos.

La Ley 769 del 6 de agosto de 2002, "Código Nacional de Tránsito Terrestre" expresa en su artículo 98: "Vehículos de tracción animal. En un término de un (1) año, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. Según el Parágrafo 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo con las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.

Según el Parágrafo 2° de la misma ley, las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal".

Que el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, fue sometido a examen de constitucionalidad y la Corte Constitucional se pronunció mediante Sentencias C-355 de 2003, C-475 de 2003 y C-481 de 2003, y particularmente en el artículo 3° de la parte resolutoria de la Sentencia C-355 de 2003 determinó:

La Corte en la mencionada sentencia declara exequible el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2° del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio".

Para facilitar la tarea a los alcaldes de los municipios de categoría especial y en los municipios de primera categoría del país, relacionada con la obligación de adoptar medidas alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal como actividad previa a la prohibición del tránsito de dichos vehículos por algunas de las vías de su jurisdicción, el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 1666 del 12 de mayo de 2010, (Actualmente derogado), autorizando en su artículo 1° la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores clase motocarro homologados para carga liviana hasta de 770 kilogramos de capacidad y además señaló que los alcaldes de esos municipios deberían desarrollar y culminar esa actividad alternativa de sustitución antes del 31 de

enero de 2012.

Que varias autoridades locales y organizaciones de carreteros del país solicitaron al Gobierno Nacional ampliar el plazo establecido en el Decreto número 1666 del 12 de mayo de 2010 para permitir la sustitución de vehículos de tracción animal, debido a que las condiciones propias del proceso de censo de carreteros, los programas de capacitación a los conductores, los procedimientos y programas para la recepción de los semovientes y la sustitución por los vehículos automotores, entre otros, no tuvieron el desarrollo suficiente para culminarlos antes del 31 de enero de 2012.

Que varias autoridades locales y organizaciones de carreteros del país solicitaron al Gobierno Nacional considerar la posibilidad de que la sustitución de vehículos de tracción animal pueda ser realizada por otro tipo de vehículos automotores, debidamente homologados, o por otras actividades no necesariamente relacionadas con el transporte según sea definido en los programas de sustitución para cada municipio.

El artículo 1º y 3º de la Ley 1774 de 2016, por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones, establece que los animales como seres sintientes deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, estableciendo como principios para alcanzar este fin la protección y el bienestar animal.

El Decreto 178 de enero 27 de 2012 por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal. Autoriza la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga, para facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal.

Señala el decreto que, con respecto a la adopción de medidas alternativas y sustitutivas, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país podrán desarrollar programas alternativos de sustitución que no necesariamente obliguen la sustitución de un vehículo de tracción animal por otro vehículo automotor.

En desarrollo del inciso y del parágrafo 2° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país, de que trata la Ley 617 de 2000, deberán desarrollar y culminar las actividades alternativas de sustitución de los vehículos de tracción animal, antes del 31 de enero de 2013.

Así mismo el decreto estableció que la sustitución de los vehículos de tracción animal, de que trata el artículo anterior, deberá realizarse por las alcaldías municipales y distritales en coordinación con las autoridades de transporte y tránsito de la respectiva jurisdicción.

Corresponde a los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país, tomar las medidas necesarias para sustentar presupuestalmente el proceso de sustitución, facilitando la financiación y cofinanciación del equipo automotor y el desarrollo de las actividades alternativas para los conductores de estos vehículos.

La Ley 2138 del 4 de agosto de 2021 por medio de la cual se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, en el artículo 4 estableció que el Ministerio de Transporte es el responsable de desarrollar las políticas de movilidad y transporte en lo atinente a la circulación de vehículos de tracción animal, las cuales deberán contemplar el establecimiento de condiciones mínimas para el ejercicio de esta actividad.

La resolución 20213040045305 de 2021, expedida por el Ministerio de Transporte, "Por la cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002", en lo relacionado con el tránsito de vehículos de tracción animal para fines turísticos en los municipios de categoría especial y de primera categoría del país.

La mencionada resolución tiene por objeto reglamentar el tránsito urbano de vehículos de tracción animal con fines turísticos en los municipios de categoría especial y en los municipios de primera categoría del país. Aplica a los prestadores de servicios de transporte en vehículos de tracción animal con fines turísticos y a las autoridades de tránsito en el país, en los municipios de categoría especial y en los municipios de primera categoría del país.

Adicionalmente, el artículo 7 de la citada resolución definió las características y condiciones mínimas de los vehículos de tracción animal con fines turísticos para el tránsito urbano en los municipios de categoría especial y en los municipios de primera categoría del país.

8. IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa busca dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que señala todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

9. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de

interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una ley ordinaria para su adecuada implementación.

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY PRESENTADO POR LOS AUTORES	TEXTO PROPUESTO POR LA PONENTE	CONSIDERACIONES
<p>TÍTULO: PROGRAMA NACIONAL DE SUSTITUCIÓN DE USO DE SERES SINTIENTES, PARA TRANSPORTE EN ÁMBITOS TURÍSTICOS Y RECREATIVOS POR VEHÍCULOS ELÉCTRICOS</p>	<p>TÍTULO POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA NACIONAL DE SUSTITUCIÓN DE USO DE SERES SINTIENTES, PARA TRANSPORTE EN ÁMBITOS TURÍSTICOS Y RECREATIVOS POR VEHÍCULOS QUE NO CAUSEN IMPACTO AMBIENTAL</p>	<p>Se modifica el título conforme al contenido propuesto en la ponencia del proyecto</p>
<p>Artículo 1º.- OBJETO. La presente ley tiene como objeto la creación del "Programa Nacional de Sustitución de uso de animales para transporte en ámbitos turísticos y recreativos, por vehículos de tracción eléctrica" que ofrezcan una alternativa laboral, social y ambiental superadora, en todas las actividades urbanas en las que ésta se utilice como modalidad de transporte.</p>	<p>Artículo 1º.- OBJETO. La presente ley tiene como objeto la creación de una "Política pública orientadora de la sustitución de uso de animales para transporte en ámbitos turísticos y recreativos, por vehículos que no causen impacto ambiental, para promover alternativas laborales, de emprendimiento, sociales y ambientales viables, en todas las actividades urbanas en las que se utilice la tracción animal como modalidad de transporte.</p>	<p>Se propone reemplazar el programa nacional de sustitución por una política pública orientadora de la sustitución de uso de animales para el transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos que no causen impacto ambiental para promover alternativas laborales, de emprendimiento, sociales y ambientalmente viables para las familias dedicadas a la labor.</p>

<p>Artículo 2°: AMBITO DE APLICACIÓN. Son sujetos de la presente ley todos los operadores formales o informales que utilicen animales de tracción animal para fines turísticos y recreativos en las áreas urbanas de más de 25.000 habitantes que componen la totalidad del territorio de la Nación.</p>	<p>Artículo 2°: AMBITO DE APLICACIÓN. Son sujetos de la presente ley todos los operadores formales o informales que utilicen vehículos de tracción animal para fines turísticos y recreativos en las áreas urbanas de más de 25.000 habitantes que componen la totalidad del territorio nacional.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p>Artículo 4°: OBJETIVOS DE LA POLITICA</p>	<ol style="list-style-type: none"> <u>1. Caracterizar a la población que desarrolla actividades turísticas con vehículos de tracción animal y determinar su capacidad socioeconómica, distribución del ingreso por familias, calidad de vida, esperanza de vida, acceso a los servicios básicos, empleo, entre otras oportunidades.</u> <u>2. Promover el dialogo entre las entidades competentes en el orden nacional, departamental, municipal y local y la población que desarrolla actividades en el ámbito turístico con vehículos de tracción animal, la academia, el sector privado y actores de la cooperación internacional, para la identificación de habilidades para la construcción de propuestas alternativas para el emprendimiento y el empleo con el apoyo del SENA y el Ministerio de Trabajo.</u> <u>3. Proponer e implementar alternativas de sustitución de la tracción animal en el ámbito turístico y recreativo según el marco fiscal de mediano plazo del Ministerio de Hacienda.</u> 	<p>Se incorpora como actividad de la política la caracterización de las familias dedicadas al uso de vehículos de tracción animal en ámbitos turísticos y recreativos.</p> <p>La promoción de dialogo entre entidades competentes para la construcción conjunta de propuestas alternativas para el emprendimiento y el empleo de las familias.</p> <p>Se sugiere que a partir del dialogo constructivo se propongan e implementen alternativas viables y sostenibles técnica y financieramente según el marco fiscal de mediano plazo de Min Hacienda.</p>
<p>Artículo 3°.- DEFINICIONES: A los efectos de esta ley se entiende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> Vehículo de Tracción Animal: se habla de tracción animal al uso de un animal para cargar, tirar, desplazar y/o arrastrar un carro u otro dispositivo. Tracción eléctrica: mecanismo que permite transmitir la fuerza del movimiento que realiza un motor a las ruedas. Ámbito Urbano: a los efectos de la presente norma se consideran áreas urbanas de intervención del Programa a las que cuenten con poblaciones mayores a 25.000 habitantes. 	<p>Artículo 3°.- DEFINICIONES: A los efectos de esta ley se entiende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> Vehículo de Tracción Animal: se habla de tracción animal al uso de un animal para cargar, tirar, desplazar y/o arrastrar un carro u otro dispositivo. Tracción eléctrica: mecanismo que permite transmitir la fuerza del movimiento que realiza un motor a las ruedas. <u>3. Vehículos que no causen impacto ambiental: Son aquellos que utilizan tecnologías más limpias y sostenibles para su propulsión y emisiones, lo que los hace una opción más amigable con el medio ambiente.</u> Ámbito Urbano: a los efectos de la presente norma se consideran áreas urbanas de intervención del Programa a las que cuenten con poblaciones mayores a 25.000 habitantes. 	<p>Se incorpora el concepto de vehículos que no causan impacto ambiental</p>	<p><u>que permitan fomentar el diseño, la adquisición de equipamiento técnico adecuado y capacitación de recursos humanos para la implementación de las alternativas de emprendimiento y empleo y apoyo para la identificación de fuentes de empleo a favor de las familias.</u></p> <p>8. Elaborar informes anuales sobre los avances y resultados de la política.</p>	<p>Sin modificaciones y se reenumera.</p>	
<p>➤ Promover el bienestar animal a través de su traslado a lugares adecuados para vivir y gestionados por entidades protectoras de animales, Organizaciones no gubernamentales, mixtas o por el Estado Nacional.</p> <p>➤ Promover el saneamiento e higiene y ordenamiento urbano.</p> <p>➤ Reducir la siniestralidad vial.</p> <p>4. <u>Creación de un fondo para fomentar el diseño, la adquisición de equipamiento técnico adecuado y capacitación de recursos humanos para la implementación del presente Programa.</u></p>	<p>4. Promover el bienestar animal a través de su traslado a lugares adecuados para vivir, gestionados por entidades protectoras de animales, organizaciones no gubernamentales, mixtas o por el Estado.</p> <p>5. Promover el saneamiento e higiene y ordenamiento urbano.</p> <p>6. Reducir la siniestralidad vial, <u>como resultado de la sustitución.</u></p> <p>7. <u>Diseñar en un plazo no mayor de 1 año a partir de la expedición de la presente ley, un modelo de financiación y la identificación de fuentes de financiación alternas permanentes de carácter público, privado y/o pertinentes de cooperación internacional ó filantropía, para la implementación de los propósitos de la política pública y</u></p>	<p>Se elimina el termino nacional</p> <p>Sin modificaciones y se reenumera.</p> <p>Considerando que la reducción de la siniestralidad vial debe ser un resultado de la sustitución, se incorpora dicho término. Se reenumera.</p> <p>No se propone crear fondo por el impacto fiscal, pero se otorga un plazo de un año para diseñar un modelo de financiación viable para la sustitución de vehículos de tracción animal.</p>	<p>Artículo 5°: DIRECTRICES DE SUSTITUCIÓN O REEMPLAZO</p>	<p>Artículo 5°: PRINCIPIOS DE LA SUSTITUCION O REEMPLAZO</p>	<p>Se modifica el artículo incorporando la definición de los principios de la sustitución y se desarrolla el concepto y se reenumera el artículo.</p> <p>La sustitución o reemplazo de vehículos de tracción animal estará basada en los principios de:</p> <p>Sustentabilidad ambiental: Es la capacidad de satisfacer las necesidades actuales de la sociedad sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Esto implica un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social, con el objetivo de preservar los recursos naturales y garantizar un ambiente saludable y sostenible para todos.</p> <p>Sustitución Urbanamente aceptable, segura, razonable y austera desde el punto de vista económico, gradual y continua.</p>

	Sustentable socialmente. Se refiere a un enfoque para el desarrollo urbano sostenible. En este enfoque, se busca que las ciudades sean adecuadas para la vida urbana, seguras para los habitantes, económicas y sostenibles, gradual y aceptado por la sociedad en general.		Artículo 8°.- DESTINO ANIMALES RECUPERADOS La Autoridad de Aplicación en conjunto con las autoridades locales establecerá la recepción y destino de los animales recuperados, los cuales deberán recibir un adecuado tratamiento, cuidado y sanidad, asegurando el bienestar animal.	Artículo 7°.- DESTINO ANIMALES RECUPERADOS El Ministerio de Transporte, en conjunto con las autoridades locales competentes establecerá la recepción y destino de los animales recuperados, los cuales deberán recibir un adecuado tratamiento, cuidado y sanidad, asegurando el bienestar animal.	Se reenumera el artículo y se asigna la responsabilidad al Ministerio coordinador de la política.
Artículo 6°.- AUTORIDAD DE APLICACIÓN El Poder Ejecutivo en corresponsabilidad con el Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Transporte de la presente norma.	Artículo 6°.- COORDINACIÓN, REGLAMENTACION Y APLICACIÓN DE LA POLITICA: El Gobierno Nacional con el liderazgo del Ministerio de Transporte, y en corresponsabilidad con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo, el SENA, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Cultura, se encargarán de reglamentar e implementar la política pública de sustitución, a su vez de planear, diseñar e implementar un plan de acción para el desarrollo de los objetivos y metas de la misma, dentro de los próximos cuatro (4) años contados a partir de la sanción de la presente ley. Este plazo no será prorrogable y su incumplimiento derivará en responsabilidad disciplinaria para los funcionarios encargados.	Se modifica el artículo ampliando su alcance para definir el proceso de la coordinación, reglamentación e implementación de la política pública.	Artículo 9°.- PROHIBICION Queda prohibida la circulación de vehículos de cualquier naturaleza de tracción animal en todas las áreas urbanas del territorio nacional.	Artículo 8°.- PROHIBICIÓN Queda prohibida la circulación de vehículos de cualquier naturaleza de tracción animal en todas las áreas urbanas del territorio nacional a partir del 1 de enero de año 2025.	Se reenumera el artículo y se propone que la prohibición tenga una fecha límite para obligar a las autorizadas a su efectiva implementación. Se reenumera el artículo sin modificaciones.
Artículo 7°. La reglamentación y aplicación será a partir de los 100 días de sanción dando cumplimiento a los objetivos establecidos en los artículos 3° y 4° de la presente ley.		Se elimina el artículo 7 toda vez que ya el artículo 6 lo establece.	Artículo 10°.- SANCIONES. Las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme al código de policía que les corresponde.	Artículo 9°.- SANCIONES. Las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme al código de policía que les corresponde.	
Artículo 12°.- La Autoridad de Aplicación dará difusión a las acciones y generará un registro de acceso público de los beneficiarios del programa de sustitución.	Artículo 11°.- REGISTRO DE BENEFICIARIOS: El Ministerio de Transporte dará difusión a las acciones y generará un registro de acceso público de los beneficiarios de la política de sustitución y enviará un informe a la comisión de animalistas del Congreso de la República para hacer seguimiento a la reglamentación e implementación de la política.	Se modifica el artículo en el sentido de incorporar la obligación de presentar avances al Congreso en seguimiento a la reglamentación e implementación de la política.	<p>12. PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud de las consideraciones y modificaciones expuestas, solicito respetuosamente a la comisión Sexta del Senado de la República, dar primer debate al proyecto de ley No. 173 de 2022 Senado "Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos".</p> <p>De los Honorables Congresistas</p>  <p>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República</p>		
Artículo 13°.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un término de ciento veinte (120) días.		Se elimina el artículo toda vez que la reglamentación queda, regulada en el artículo 6 de la presente ley.			
Artículo 14°.- La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 12°.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el parágrafo 1 del artículo 98 la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones" y todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se modifica el artículo bajo el entendido de definir que se deroga un parágrafo por ser contrario al presente proyecto de ley.			

13. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 173 de 2022 SENADO
“Por medio de la cual se crea la Política Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos que no causen impacto ambiental.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º.- OBJETO. La presente ley tiene como objeto la creación de una política pública orientadora de la sustitución de uso de animales para transporte en ámbitos turísticos y recreativos, por vehículos que no causen impacto ambiental para promover alternativas laborales, de emprendimiento, sociales y ambientales viables, en todas las actividades urbanas en las que se utilice la tracción animal como modalidad de transporte.

Artículo 2º: AMBITO DE APLICACIÓN. Son sujetos de la presente ley todos los operadores formales o informales que utilicen vehículos de tracción animal para fines turísticos y recreativos en las áreas urbanas de más de 25.000 habitantes que componen la totalidad del territorio nacional.

Artículo 3º.- DEFINICIONES: A los efectos de esta ley se entiende por:

5. **Vehículo de Tracción Animal:** se habla de tracción animal al uso de un animal para cargar, tirar, desplazar y/o arrastrar un carro u otro dispositivo.
6. **Tracción eléctrica:** mecanismo que permite transmitir la fuerza del movimiento que realiza un motor a las ruedas.
7. **Vehículos que no causen impacto ambiental:** Son aquellos que utilizan tecnologías más limpias y sostenibles para su propulsión y emisiones, lo que los hace una opción más amigable con el medio ambiente.
8. **Ámbito Urbano:** a los efectos de la presente norma se consideran áreas urbanas de intervención del Programa a las que cuenten con poblaciones mayores a 25.000 habitantes.

Artículo 4º: OBJETIVOS DE LA POLITICA

1. Caracterizar a la población que desarrolla actividades turísticas con vehículos de tracción animal y determinar su capacidad socioeconómica, distribución del ingreso por familias, calidad de vida, esperanza de vida, acceso a los servicios básicos, empleo, entre otras oportunidades.
2. Promover el dialogo entre las entidades competentes en el orden nacional, departamental, municipal y local y la población que desarrolla actividades en el ámbito turístico con vehículos de tracción animal, la academia, el sector privado

Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Cultura, se encargarán de reglamentar e implementar la política pública de sustitución, a su vez de planear, diseñar e implementar un plan de acción para el desarrollo de los objetivos y metas de la misma, dentro de los próximos cuatro (4) años contados a partir de la sanción de la presente ley. Este plazo no será prorrogable y su incumplimiento derivará en responsabilidad disciplinaria para los Ministerios encargados.

Artículo 7º.- DESTINO DE ANIMALES RECUPERADOS: El Ministerio de Transporte, en conjunto con las autoridades locales competentes establecerá la recepción y destino de los animales recuperados, los cuales deberán recibir un adecuado tratamiento, cuidado y sanidad, asegurando el bienestar animal.

Artículo 8º.- PROHIBICIÓN: Queda prohibida la circulación de vehículos de cualquier naturaleza de tracción animal en todas las áreas urbanas del territorio nacional a partir del 1 de enero de año 2025.

Artículo 9º.- SANCIONES: Las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten serán las que se fijen en cada una de las jurisdicciones conforme al código de policía que les corresponde.

Artículo 10º.- RECURSOS: Los recursos para la implementación de la política pública serán incorporados en el presupuesto anual de los Ministerios corresponsales de la presente ley y según el marco fiscal de mediano plazo del Ministerio de Hacienda.

Artículo 11º.- REGISTRO DE BENEFICIARIOS: El Ministerio de Transporte dará difusión a las acciones y generará un registro de acceso público de los beneficiarios de la política de sustitución y enviará un informe a la comisión de animalistas del senado de la república para hacer seguimiento a la reglamentación e implementación de la política y cumplimiento de sus fines.

Artículo 12º.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el parágrafo 1 del artículo 98 la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” y el parágrafo del artículo 2 de la Ley 2138 de 2021 y todas las disposiciones que le sean contrarias.



SOLEDADE TAMAYO TAMAYO
 Senadora de la República

y actores de la cooperación internacional, para la identificación de habilidades para la construcción de propuestas alternativas para el emprendimiento y el empleo con el apoyo del SENA y el Ministerio de Trabajo.

3. Proponer e implementar alternativas de sustitución de la tracción animal en el ámbito turístico y recreativo.
4. Promover el bienestar animal a través de su trasladado a lugares adecuados para vivir, gestionados por entidades protectoras de animales, organizaciones no gubernamentales, mixtas o por el Estado.
5. Promover el saneamiento e higiene y ordenamiento urbano.
6. Reducir la siniestralidad vial, como resultado de la sustitución.
7. Diseñar en un plazo no mayor de 1 año a partir de la expedición de la presente ley, un modelo de financiación y la identificación de fuentes de financiación alternas permanentes de carácter público, privado y/o pertinentes de cooperación internacional ó filantropía, para la implementación de los propósitos de la política pública y que permitan fomentar el diseño, la adquisición de equipamiento técnico adecuado y capacitación de recursos humanos para la implementación de las alternativas de emprendimiento y empleo y apoyo para la identificación de fuentes de empleo a favor de las familias.
8. Elaborar informes anuales sobre los avances y resultados de la política.

Artículo 5º: PRINCIPIOS DE LA SUSTITUCION O REEMPLAZO: La sustitución o reemplazo de vehículos de tracción animal estará basada en los principios de:

1. **Sustentabilidad ambiental:** Es la capacidad de satisfacer las necesidades actuales de la sociedad sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Esto implica un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social, con el objetivo de preservar los recursos naturales y garantizar un ambiente saludable y sostenible para todos.
2. **Sustitución Urbanamente aceptable, segura, razonable y austera** desde el punto de vista económico, gradual, continua y sustentable socialmente. Se refiere a un enfoque para el desarrollo urbano sostenible. En este enfoque, se busca que las ciudades sean adecuadas para la vida urbana, seguras para los habitantes, económicas y sostenibles, gradual y aceptado por la sociedad en general.

Artículo 6º. COORDINACIÓN, REGLAMENTACION y APLICACIÓN DE LA POLITICA: El Gobierno Nacional con el liderazgo del Ministerio de Transporte, y en corresponsabilidad con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Trabajo, el SENA, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura, el

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. PROYECTO DE LEY No. 173 de 2022 SENADO “Por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos.”
2. OIT. Clasificación Internacional del Trabajo. Uniforme de Ocupaciones. <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/isco88/9332.htm>
3. Francisco Javier Martín-Castejón: "La tracción animal en el transporte de mercancías: Una alternativa sostenible" (2012).
4. Manuel Martínez de Orbe: "Manual de tiro con caballos" (2003).
5. Higinio Polo: "La tracción animal en el campo" (2009).
6. Antonio Lombardo: "Tracción animal: una alternativa al tractor" (2015).
7. Fabián Soriano: "El trabajo con caballos: Una guía para la cría, adiestramiento y uso de la tracción animal" (2012).

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 24 DE 2022 SENADO

mediante el cual se reestructura la política tarifaria de los peajes en el país, en la construcción de obras de interés general.

<p>Bogotá D.C., 11 de abril de 2023</p> <p>Honorable Senador CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ Presidente Comisión sexta de Senado</p> <p>Honorable Senadora SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Vicepresidenta Comisión sexta de Senado</p> <p>Honorable Senador JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS Secretario Comisión sexta de Senado</p> <p>Honorable Senador GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO Coordinado de ponentes</p> <p><i>Ref: Eventuales impactos del P.L. 024 de 2022S, mediante el cual se reestructura la política tarifaria de los peajes en el país, en la construcción de obras de interés general. -</i></p> <p>Respetados parlamentarios,</p> <p>De la manera más atenta, mediante la presente comunicación sometemos a su consideración las observaciones y preocupaciones del gremio de la infraestructura respecto del proyecto de ley 024 de 2022 de Senado, "Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte"; iniciativa que tiene, entre otros, los siguientes alcances: (i) establecer algunos lineamientos para la fijación de las tarifas de peaje; (ii) definir como única fórmula de ajuste tarifario el IPC; (iii) delimitar legalmente las distancias mínimas que deben mediar entre cada estación de recaudo de peaje.</p> <p>De forma preliminar, es relevante mencionar que la normatividad de peajes es objeto de propuestas modificatorias a través de las siguientes iniciativas legislativas: (1) Proyecto de ley 030 de 2022C, "por medio del cual se modifica el artículo 21 de la ley 105 de 1993"; (2) Proyecto de ley 141 de 2022C, "por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones"; (3) Proyecto de ley 142 de 2022S, "por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales, se modifica la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones"; (4) Proyecto de ley 188 de 2022C, "Por medio de la cual se exonera a todas las personas con</p>	<p>discapacidad del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes por todas las carreteras y autopistas de Colombia, modificando y adicionando artículos de la ley 105 de 1993, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>En caso de que una o todas las iniciativas antes referidas sean sancionadas como leyes de la república, la afectación sobre el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de transporte será estructural, habida cuenta que las tarifas de peaje es una de las fuentes de ingreso y pago de la financiación más importantes para hacer posible la construcción y conservación de la red vial y demás estructuras que la conforman.</p> <p>A continuación presentamos las consideraciones del gremio sobre la iniciativa legislativa del asunto.</p> <p>1. Bondades del recaudo de peaje en el desarrollo de la infraestructura de transporte</p> <p>Respetados senadores, en aras de aportar al debate de la iniciativa legislativa, en este primer numeral abordaremos, primero, parte del contexto en el que se ha desarrollado la infraestructura en los últimos cincuenta años, y segundo, el papel crucial que han tenido los peajes y la participación privada en la construcción y mantenimiento de las vías nacionales en nuestro país. Valga aclarar, que las siguientes consideraciones han sido elaboradas a partir de los documentos de política pública expedidos por el CONPES desde los años sesenta.</p> <p>A finales del siglo pasado, una de las mayores preocupaciones del Gobierno nacional en torno a la infraestructura de transporte fue el evidente atraso del país en la construcción de sistemas viales que permitieran la conectividad de las regiones y promovieran la competitividad de Colombia en los mercados internacionales. Muestra de lo anterior, son las consideraciones y conclusiones plasmadas en los CONPES 255, 550, 2338, 2522, 2561, 2597, 2686, 2691, entre otros, los cuales dan fe de las deliberaciones del Consejo sobre tres situaciones particulares (i) la notoriedad del atraso de las carreteras; (ii) las dificultades de nuestra geografía para el desarrollo de las infraestructuras; y (iii) los cursos de acción del poder ejecutivo para cerrar la brecha en materia de vías.</p> <p>En varios de los documentos antes mencionados, se abordaron las preocupaciones referidas previamente, por lo que transcribiremos las partes pertinentes de los CONPES que dan cuenta de esta realidad:</p> <p>(i) En los CONPES 2522 y 2686, el Consejo de Política Económica plasmó sus inquietudes por la creciente presión fiscal que estaba ejerciendo el mantenimiento de las vías sobre el tesoro público del Gobierno nacional:</p> <p>- En el CONPES 2522 se dejó establecido la baja capacidad de inversión del Ministerio de Transporte para atender la creciente demanda de infraestructura vial:</p> <p><i>"Los departamentos y municipios han adelantado la construcción y mantenimiento de apenas cerca de la mitad de las vías regionales. Como consecuencia, el fortalecimiento del centralismo tuvo una doble expresión. De una parte se debilitaron técnica, financiera y administrativamente los entes locales ejecutores de obras y las regiones desatendieron</i></p>												
<p>el desarrollo de las vías que les correspondía(...) Esto indujo un aumento en las demandas regionales hacia el nivel central. Hoy existen cerca de 1500 leyes de nacionalización de vías. Esta situación obligó a atomizar aún más los recursos y a mantener una excesiva planta de personal para el mantenimiento de las carreteras.</p> <p>(...)</p> <p>La capacidad de inversión del Ministerio de obras se ve afectada por el manejo de los recursos realizado por la Tesorería General de la Nación. El Fondo Vial Nacional y Caminos Vecinales sufren los efectos de las medidas macroeconómicas, lo cual ha perjudicado y retrasado la ejecución de los proyectos.</p> <p>El rezago presupuestal, o sea la diferencia entre las apropiaciones y los pagos efectivos, ha hecho que los contratistas deban financiar las obras mientras reciben el pago de tesorería. Estos retrasos elevan el costo de los proyectos y dificultan el cumplimiento de las metas. (negrilla nuestra).</p> <p>- En el CONPES 2686 se insistió en la necesidad de optar por otras fuentes de financiación de la infraestructura vial, para dar respuesta a la creciente demanda de vías:</p> <p><i>"Actualmente la red vial a cargo de la Nación tiene una longitud de 26.500 Km, de los cuales cerca del 65% requiere de algún nivel de rehabilitación. El Gobierno Nacional ha venido realizando inversiones en rehabilitación y mantenimiento del orden de US \$100 millones por año. Sin embargo esto no ha sido suficiente, ya que el costo de las labores para la recuperación total de red asciende a irnos (sic) US \$850 millones, lo cual representa 1.5 veces el presupuesto del Instituto Nacional de Vías de la vigencia fiscal de 1993. De otra parte, los incrementos acelerados en los niveles de tráfico ocasionados por la apertura económica han generado nuevas necesidades de construcción y ampliación en las principales vías de comercio exterior y en las zonas de influencia de las áreas urbanas.</i></p> <p>Se han presentado limitaciones técnicas y financiera para responder a estas demandas. Por un lado, la lentitud e ineficiencia del sector público en la ejecución directa de las obras, y por otros, la insuficiencia de disponibilidad presupuestal. Adicionalmente, sólo se ha llevado a cabo parcialmente una política de cargos a los usuarios con el fin de recuperar los costos. Para solucionar estos problemas, el Gobierno ha emprendido un programa de concesiones, con la participación del sector privado en la financiación y ejecución de las labores de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías estratégicas" (negrilla nuestra).</p> <p>(ii) Por su parte los CONPES 56 de 1968, 255 de 1969 y 2522 de 1991 plantearon las problemáticas que enfrentaron los Gobiernos para acometer obras de infraestructura en el país, señalando especialmente las dificultades asociadas a la concentración demográfica y a las condiciones particulares de nuestra geografía:</p> <p>- En el CONPES 56 de 1968 se manifestó los alcances de la regionalización, los efectos de la geografía sobre ese proceso y la incidencia sobre la cantidad de vías disponibles:</p>	<p><i>"La regionalización tiene la gran ventaja de que permite establecer diferencias entre los distintos lugares, diferencias que, como se anotó atrás, no sólo están en el aspecto geográfico sino en las características del suelo, del régimen de aguas, del piso térmico y de la vegetación. Tales diferencias han determinado, regionalmente, un menor o mayor poblamiento, un menor o mayor desarrollo e intensidad en el aprovechamiento de los recursos naturales y, como consecuencia de todo eso, una menor o mayor abundancia de vías de comunicación"</i> (negrilla nuestra).</p> <p>(...)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Habitantes por Km²</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Andina Oriental</td> <td>52.8</td> </tr> <tr> <td>Andina Occidental</td> <td>55.0</td> </tr> <tr> <td>Caribe</td> <td>71.7</td> </tr> <tr> <td>Valle del Magdalena</td> <td>28.4</td> </tr> <tr> <td>Pacífico</td> <td>3.9</td> </tr> </tbody> </table> <p>En las tres primeras regiones se reparte el 95.8 por ciento de la población, siendo prominente dentro de dicho porcentaje el peso que reciben las regiones Andinas, equivalente al 70.9 por ciento." (negrilla nuestra).</p> <p>- En el CONPES 255 se estudió alternativas de solución para un sector de las vías en el sur del país, con el fin de poder financiar su construcción a través de un crédito externo. Este instrumento destacó entre otros las problemáticas asociadas a la condición del suelo:</p> <p><i>"Existen algunas dudas técnicas y económicas respecto a la alternativa propuesta por el Ministerio. La región entre Popayán y Pasto es de origen volcánico reciente, y salvo los valles aluviales del río Patía se caracteriza por la inestabilidad de sus formaciones - geológicas.</i></p> <p>No obstante ninguno de los estudios conocidos por el Departamento, ni la solicitud de financiamiento contienen consideraciones ni mapas geológicos sobre la región. El país conoce ejemplos costosos y de difícil solución como la carretera Bucaramanga - Barrancabermeja debidos a deficiente (sic) geológico de la región" (negrilla nuestra).</p> <p>- De otro lado, en el CONPES 2522 de 1991 se reiteró lo consignado en los anteriores documentos:</p> <p>"A. Características Físicas y Operativas</p> <p><i>La localización en la zona Andina de los principales centros de producción y consumo, unida a la compleja topografía del país, definieron un sistema de carreteras con características difíciles. De acuerdo con el diseño y trazado, el 47% del sistema vial recorre terreno montañoso y escarpado, el 34% terreno plano y el 19% ondulado. Por la dificultad del</i></p>		Habitantes por Km ²	Andina Oriental	52.8	Andina Occidental	55.0	Caribe	71.7	Valle del Magdalena	28.4	Pacífico	3.9
	Habitantes por Km ²												
Andina Oriental	52.8												
Andina Occidental	55.0												
Caribe	71.7												
Valle del Magdalena	28.4												
Pacífico	3.9												

terreno, las vías de la red troncal con altísimo tráfico tienen especificaciones correspondientes a vías de segundo orden. Una misma troncal está constituida por tramos con diferentes condiciones de diseño”.

- (iii) Sin embargo, el CONPES más ilustrativo de la crisis que afrontaría el país de no adoptarse algún tipo de estrategia o curso de acción para superar el atraso, es el documento 2522¹, el cual es una radiografía de lo que acontecía a principios de los años 90:

“Los departamentos y municipios han adelantado la construcción y mantenimiento de apenas cerca de la mita de las vías regionales. Como consecuencia, el fortalecimiento del centralismo tuvo una doble expresión. De una parte se debilitaron técnica, financiera y administrativamente los entes locales ejecutores de obras y las regiones desatendieron el desarrollo de las vías que les correspondía (...) Esto indujo un aumento en las demandas regionales hacia el nivel central. Hoy existen cerca de 1500 leyes de nacionalización de vías. Esta situación obligó a atomizar aún más los recursos y a mantener una excesiva planta de personal para el mantenimiento de las carreteras.

(...)

III. Situación actual

El Ministerio de Obras atiende cerca de 56 mil kilómetros. El Fondo Vial Nacional tiene a su cargo la red troncal y el 55% de la red secundaria (20 mil Km). Por su parte, Caminos Vecinales atiende el 52% de los caminos de penetración (30 mil KM) y el resto está a cargo de los departamentos y municipios.

A. Características Físicas y Operativas

La localización en la zona Andina de los principales centros de producción y consumo, unida a la compleja topografía del país, definieron un sistema de carreteras con características difíciles. De acuerdo con el diseño y trazado, el 47% del sistema vial recorre terreno montañoso y escarpado, el 34% terreno plano y el 19% ondulado. Por la dificultad del terreno, las vías de la red troncal con altísimo tráfico tienen especificaciones correspondientes a vías de segundo orden. Una misma troncal está constituida por tramos con diferentes condiciones de diseño.

¹ CONPES 2597 DE 1992

“Ante la escasez de recursos públicos y teniendo en cuenta la necesidad de apoyar la política de apertura, el Gobierno ha iniciado la búsqueda de recursos complementarios para la ejecución de aquellas obras con alta demanda y mayores índices de congestión. El contrato de obra pública por el sistema de concesión es un mecanismo exitoso para atraer recursos adicionales para la construcción de vías. En este esquema, los concesionarios privados realizan la inversión y explotan las obras cobrando por su uso.

El país requiere de grandes inversiones en infraestructura vial para fortalecer el proceso de apertura que ha puesto en marcha el presente gobierno. Para apoyar las inversiones del Plan Vial de la Apertura el gobierno ha establecido la importancia de concentrar la acción del gobierno central en vías de carácter nacional y descentralizar la ejecución de las vías regionales.” (negrilla fuera de texto)

“Al comienzo del presente siglo, los caminos de herradura, los ferrocarriles y la navegación fluvial eran aún los principales medios de transporte. En 1905, siendo presidente el General Rafael Reyes, se creó el Ministerio de Obras Públicas, el cual expidió las normas para la construcción de las primeras carreteras nacionales. En 1914 se contaba ya con cerca de 600 Km de vías aisladas, siendo la más importante, la aún inconclusa, carretera Central del Norte” (negrilla nuestra).

- (ii) Hacia el año de 1930, la cantidad de kilómetros de vías disponibles era 5.700 Km, sin que se pueda identificar la calidad de estas y el tipo de vías (primarias, secundarias o terciarias):

“La introducción del automóvil, impulsó la construcción de carreteras que, inicialmente, sólo buscaron la comunicación de algunos municipios con sus centros regionales. Aunque en 1930 había 5700 km de carreteras, estas vías no constituían una red integral. La comunicación con el resto del mundo se hacía (sic) principalmente por el Río Magdalena.” (negrilla nuestra)

- (iii) En el año 1991, el CONPES 2522 documentó que el total de carreteras existentes alcanza una longitud aproximada de 100.000 km, distribuida de la siguiente manera:

“La totalidad de las carreteras existentes alcanza una longitud aproximada de 100 mil kilómetros. De acuerdo con las características de diseño y los volúmenes de tráfico actuales, las vías se clasifican en troncales, secundarias y de penetración o veredales. La conformación de la red y sus respectivos costos promedio se presentan en el cuadro 1” (negrilla fuera de texto).

	Long. Km.	Construcción \$millones/Km	Mejoramiento \$millones/Km	Mejoramiento \$millones/Km
Troncal	6.000	350	150	5
Secundaria	38.000	120	90	3
Penetración	58.000	30	10	1

Tabla elaborada en el CONPES 2522

- (iv) Posteriormente, en el CONPES 2691 de 1994, se reitera que la longitud aproximada de las vías es de 107.377 km, distribuidas entre vías nacionales, departamentales, municipales.

- (v) En el Plan Maestro de Transporte Intermodal publicado en el año 2015 se dejó establecido que la red de carreteras del país estaba constituida por 204.855 Km de vías, de los cuales solo el 7% se encontraba pavimentada:

“Por otro lado, según el anuario Estadístico Sector Transporte (2014), Colombia suma 204.855 km de carreteras (porcentaje pavimentado inferior al 7%, según IDB 2014), de las que 17.434 km son vías primarias (11.194 a cargo de INVIAS, 10.211 concesionados a cargo

(...)

B. Aspectos institucionales y administrativos

(...) En 1990 se pagó a las microempresas cerca de \$210.000 por kilómetro mantenido, equivalentes a una cuarta parte del costo de su ejecución directa por los Distritos. Las microempresas habrían inducido un ahorro sustancial de costos si los Distritos hubieran descontado estas actividades de su presupuesto, pero no lo han hecho

(...) Internamente dentro del Ministerio de Obras, existe una gran dispersión de las responsabilidades y una duplicidad frecuente de esfuerzos. No existe coordinación entre las diferentes dependencias, lo cual obstaculiza su gestión. Los sistemas contables son deficientes y los controles de los proyectos escasos.

(...) La capacidad de inversión del Ministerio de obras se ve afectada por el manejo de los recursos realizado por la Tesorería General de la Nación. El Fondo Vial Nacional y Caminos Vecinales sufren los efectos de las medidas macroeconómicas, lo cual ha perjudicado y retrasado la ejecución de los proyectos.

El rezago presupuestal, o sea la diferencia entre las apropiaciones y los pagos efectivos, ha hecho que los contratistas deban financiar las obras mientras reciben el pago de tesorería. Estos retrasos elevan el costo de los proyectos y dificultan el cumplimiento de las metas.

C. Fuentes y Usos (sic) de los Recursos (sic) del MOPT

El Ministerio de Obras Públicas y Transporte paga la inversión en carreteras, el servicio de la deuda y parte importante de su funcionamiento con recursos del impuesto a los combustibles, recaudo de peaje, crédito externo y, en menor escala, con otros aportes provenientes de convenios y cofinanciación.

(...) Las limitaciones han conducido a una gran ineficiencia en la ejecución de los proyectos. El Fondo Vial Nacional se encuentra adelantando 122 proyectos a través de 193 contratos de obra y 120 de interventoría, cuyo costo estimado para ser terminados es de aproximadamente US \$700 millones. Aun sin iniciar nuevos proyectos, como el país lo requiere, una buena fracción de estos no se concluirían en el presente siglo” (negrilla nuestra)

Ahora bien, a partir de los referidos documentos CONPES, instrumentos oficiales de política pública, se obtienen algunos números apreciables que evidencian la importancia de los peajes y de la participación privada en la construcción de la infraestructura, una tarea que demanda grandes flujos de capital:

- (i) En el año de 1914, según el CONPES 2522, el inventario de carreteras disponibles ascendía a 600 km, pero no se observan distinciones respecto del tipo de vía y la calidad de estas (pavimentadas o vías en afirmado):

de ANI); y 187.421 km de vías secundarias y terciarias; de estos, 59.096 km están a cargo de los departamentos, 100.748 km a cargo de los municipios y 27.577 km a cargo del INVIAS” (negrilla nuestra).

Con fundamento en los anteriores números, se obtienen las siguientes conclusiones:

- (i) Entre 1914 y 1991 se habilitaron 106.777 km de vías, a una razón de 13.347 Km cada diez años.
- (ii) Entre 1991 y 2015 se puso a disposición del país 97.478 Km, con un promedio aproximado de 48.739 kilómetros por cada doce años.
- (iii) Es decir, en 24 años se ha aumentado casi el doble de infraestructura de lo que se construyó en un periodo de casi 80 años.
- (iv) Ahora bien, si se toma las carreteras principales, se observa que el stock de vías disponibles se incrementó en casi un 300% al pasar de 6.000 Km a 17.434 km.

Para ir finalizando este acápite, es importante recordar los cursos de acción recomendados por el CONPES para superar el atraso:

- En el CONPES 2522 de 1991 se recomendaron las siguientes:

“El DNP recomienda al CONPES:

3. Solicitar al Ministerio de Obras y Públicas y Transporte la preparación de un proyecto Ley (sic) en donde se defina la nueva estructura institucional del sector vial. Con ella se buscará la entrega de la responsabilidad de las carreteras regionales a los departamentos y la modificación de las entidades involucradas (...)

4. En esta Ley (sic) se incluirán las fuentes de ingresos requeridos para la financiación de vías.

5. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte revisará los aspectos legales de los estatutos de contratación y presupuesto, y las normas de procedimiento interno de las entidades, con el fin de agilizar la ejecución de los proyectos viales, garantizado la colocación de recursos y el pago oportuno de las obras. Debe proveerse mecanismos para la contratación ágil de obras de emergencia y de conservación”

- En los documentos CONPES 2597 y 2686 se establecen recomendaciones para atender la deficiencia en materia de carreteras y obras de infraestructura de transporte:

CONPES 2597	CONPES 2686
“1. Encargar al Ministerio de Obras Públicas y transporte:	“1. Encargar al Ministerio de Transporte:
a. La preparación de la documentación legal, técnica y financiera para los proyectos.	a. La preparación de la documentación legal, técnica y financiera de los proyectos según los lineamientos presentados en este documento.
b. La promoción activa de los proyectos entre los inversionistas privados, para lo cual deberá	b. La promoción activa de los proyectos entre los inversionistas privados.

<p>conformar un grupo en el Ministerio y/o contratar entidades especializadas. c. La preparación de los pliegos de licitación de algunos proyectos piloto durante este gobierno.</p> <p>(...) Para acelerar el comienzo de este nuevo esquema, el Ministerio de Obras tendrán en cuenta las siguientes prioridades: a. Comenzar aquellos proyectos que, por su tamaño y características, no requieran recursos públicos. b. Avanzar rápidamente en la calzada Boga-Tulúa- La paila que, por tener la posibilidad de recursos departamentales, solo requerirá un aporte presupuestado de 1.000 millones de pesos, que se apropiarán..."</p> <p>c. La promoción de proyectos nuevos a través de sociedades mixtas regionales. (...) 6. Encargar al Ministerio de Transporte la evaluación continua de proyectos de concesión adicionales, de acuerdo con los crecimientos en el tráfico y en las obligaciones contractuales y créditos vigentes. (...) Encargar al Ministerio de Transporte para que, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación presente a consideración de CONPES, a más tardar al finalizar el primer semestre de 1954 una política de cargos a los usuarios de carreteras."</p> <p>En atención a las sugerencias formuladas por el CONPES, el Gobierno nacional ha venido implementando acciones en pro de superar el rezago histórico de la infraestructura vial del país; labor que implica aún la destinación de considerable de recursos.</p> <p>Sobre el particular, es importante resaltar que gracias a los peajes y a las concesiones se ha logrado intervenir 10.000 km de carreteras en los últimos 29 años, además de los 1.111 puentes y viaductos y 80 túneles de las mejores especificaciones ingenieriles. Tan solo los proyectos de cuarta generación de concesiones viales generarán una disminución promedio de aproximadamente 30% en los tiempos de desplazamiento, un ahorro de más de 929 minutos para los transportadores de carga y, además, por cada billón de pesos invertido en infraestructura, se generan cerca de 28.000 puestos de trabajo en el país.</p> <p>Todo lo anterior redunda en incentivos para el incremento del comercio nacional e internacional, es un estímulo importante para el turismo interno y dinamiza los demás sectores de la economía, ya que cada \$1 peso adicional en la demanda de obras civiles se traduce en un incremento de \$2,72 pesos en todos los demás sectores de la economía².</p> <p>2. Efectos de las medidas en la ejecución de contratos estatales que tienen por objeto la construcción, mantenimiento y operación de las vías</p> <p>Apreciados ponentes, de efectuarse el sistema de peajes, ya sea mediante la determinación de distancias mínimas, fijando restricciones para su instalación o definiendo reglas a priori para establecer tarifas únicas de peaje aplicable a todas las estaciones de recaudo del país, indudablemente se estaría impactando la columna vertebral de la financiación de los proyectos y entidades administradoras a cargo de las vías que utilizan dichos recursos como fuente de</p> <p>² Informe Mensual de Fedesarrollo 179 Tendencia Económica. Fedesarrollo (2017). Recuperado del sitio web: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3468/TE_No_179_Octubre_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p>	<p>pago de las intervenciones que construyen y conservan la infraestructura. No hay que olvidar, que en Colombia y a nivel internacional, la financiación de esta infraestructura responde al principio de "quien usa, paga", a través del cual se persigue que la infraestructura la pague quien la utiliza o quien se beneficia de manera directa de ella.</p> <p>Si la infraestructura no tiene como fuente de financiación los peajes, entonces el peso de la inversión en la infraestructura recaerá en el presupuesto de la nación a través de impuestos a los contribuyentes que, en gran medida, no usan ni se benefician de manera directa de la red vial nacional, lo que implica una inequitativa y regresiva política pública que además conllevaría a la reducción de la capacidad de gasto de los impuestos en sectores prioritarios que no tienen otra fuente de financiación, como son el sector salud, educación, seguridad y justicia.</p> <p>Ahora bien, los cambios en la estructuración de la política tarifaria propuestos en el proyecto de ley en comento, tales como (i) fijar distancia mínima entre peajes o (ii) regular tarifas unificadas para los mismos, no es compatible con las condiciones técnicas y financieras del modelo concesional, por las siguientes razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En primer lugar, debido a las características de la geografía nacional, las intervenciones que debe hacer cada proyecto, en cada uno de los tramos concesionados, son completamente heterogéneas. No es lo mismo la construcción de un túnel, que la construcción de una doble calzada, el mejoramiento de una existente, o la construcción de viaductos. No es lo mismo construir en zona montañosa que en zona húmeda o en zona árida. Por lo tanto, el costo de los peajes corresponde directamente con las intervenciones realizadas por los concesionarios en la zona. • Adicionalmente, derivado también de la heterogeneidad de los proyectos que se llevan a cabo en el país, es posible que algunos de ellos abarquen menor cantidad de kilómetros, pero mayor cantidad de obras a ejecutar u obras de mayor complejidad técnica y de mayor costo económico. De allí que establecer una distancia mínima de las casetas de peaje en el territorio nacional, puede tener como consecuencia que no sea posible financiar y por ende ejecutar proyectos necesarios para el país cuyo costo excede el recaudo de una sola caseta de peaje. • Por otra parte, sin necesidad de reestructurar la normativa aplicable, se tiene que la determinación de la tarifa de peaje correspondiente a cada proyecto no es una cifra tomada al azar. De hecho, tal como lo establece actualmente el ordenamiento jurídico colombiano³, para definir la instalación de una estación de peaje así como para fijar su tarifa, siempre debe tenerse en cuenta, de una parte, los beneficios que la infraestructura le otorga a los usuarios (de tal manera que los ahorros que estos obtengan compensen o excedan el valor del peaje) y, de otra, el mayor o menor costo que el tránsito de un determinado vehículo implique en el mantenimiento y operación de la carretera, basando esta determinación en la aplicación del criterio constitucional de equidad fiscal. <p>³ Ley 105 de 1993, artículo 21.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Además, tal como lo prescribe el ordenamiento jurídico vigente⁴, cuando se opta por un contrato de asociación público-privada en lugar de un contrato de obra pública tradicional, la decisión viene precedida de un análisis minucioso llevado a cabo por las entidades públicas técnicamente competentes, mediante la aplicación de una metodología especializada conocida como comparador público-privado o cálculo del valor por dinero (VpD). Esta herramienta permite determinar si existe mayor valor para la sociedad al contratar el proyecto mediante una concesión o APP, en comparación con una obra pública, teniendo en cuenta factores como el pago al contratista, los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura, la asignación de riesgos entre las partes, entre otros. Este ejercicio concluye con la comparación en valor presente de ambos métodos de provisión de infraestructura, buscando definir cuál de las dos modalidades de contratación resulta más económica para el Estado y la sociedad. <p>De lo anterior se desprende que cuando las entidades competentes optan por la celebración de contratos APP cuya fuente de financiación principal son los peajes, en lugar de un contrato de obra pública tradicional, es porque los beneficios tanto económicos como sociales son superiores para el país, de allí que si bien las casetas de peaje y sus tarifas pueden ser <i>prima facie</i> llamativa para los usuarios, una visión en perspectiva del beneficio adquirido es superior a lo que se hubiera logrado con un contrato de obra pública con cargo al presupuesto de la nación.</p> <p>Sobre este particular, señalamos la conveniencia de analizar los CONPES de política pública que dan cuenta de la incapacidad del presupuesto público y de la institucionalidad para realizar las inversiones necesarias que permitan el desarrollo de la infraestructura, tal y como hemos referenciado en los apartes recortados y transcritos en la presente comunicación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por último, es preciso resaltar que los contratos de concesión que ya se encuentran en ejecución (que son más de 30 proyectos), cuentan con unas condiciones pactadas entre las partes las cuales deben ser honradas tanto por el contratante público como por el contratista privado, y un cambio en la legislación que afecte el contrato respecto a la ubicación de las casetas de peaje o de la tarifa de los mismos, es un riesgo generalmente en cabeza de la entidad contratante, de allí que el proyecto de ley en comento puede traer consecuencias económicas para las entidades públicas contratantes, lo cual también podría desatar una alta litigiosidad que afectaría la ejecución de estos proyectos, lo que se traduce en mayores costos económicos y sociales para el país. <p>3. ¿Cuáles son las recomendaciones respecto de quién debe asumir el pago de los peajes?</p> <p>Habiéndose identificado las razones por las cuales la inversión en infraestructura, especialmente en la de transporte, es esencial para el desarrollo del país y reducir la desigualdad, es necesario referirnos a las recomendaciones de quién debe asumir parte de los costos asociados con dicha inversión.</p> <p>⁴ Ley 1508 de 2012, artículo 11.</p>	<p>Efectivamente, el desarrollo de la infraestructura de transporte público de un país —entre ella, la vial— ineludiblemente requiere que se defina la fuente de los recursos necesarios para su ejecución. Y, para ello, el Estado sólo puede utilizar los recursos derivados de su capacidad de imponer y recaudar tributos.</p> <p>Sin embargo, esto plantea una importante disyuntiva: ¿éste debe recurrir a los tributos que se cobran a la generalidad de los habitantes y que no tienen destinación específica, como son los impuestos? O, por el contrario, ¿debe buscar que la infraestructura la pague quien la utiliza (a través de tasas como el peaje)?</p> <p>Si se opta sólo por la primera opción y se descarta la segunda, las consecuencias son evidentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se cargaría el peso de la inversión, en buena parte, a contribuyentes que no usan ni se benefician de manera directa de la infraestructura de que se trate, lo que implica una inequitativa política pública; y • Se renunciaría a los ingresos por tasas y contribuciones, limitándose exclusivamente a los impuestos, lo que tiene una de tres consecuencias: i) la necesidad de aumentar desproporcionadamente la carga tributaria a la generalidad de los colombianos, opción cuya viabilidad social es prácticamente nula, ii) la reducción de la capacidad de gasto de los impuestos en sectores prioritarios que no tienen otra fuente de financiación, tales como salud, educación, seguridad y justicia, o iii) la reducción de manera dramática de la capacidad de desarrollar la infraestructura. <p>Por lo anterior, la tendencia internacional se inclina hacia la segunda opción y profundizar en el principio de acuerdo con el cual "quien usa, paga"⁵, lo que, en el caso de la infraestructura vial, se refleja en la importancia del establecimiento y cobro de peajes a los usuarios.</p> <p>Este principio ha sido implementado en la normatividad colombiana, garantizando que las tarifas de los peajes tengan en cuenta a los usuarios de las vías, desde dos perspectivas: el beneficio que reciben y el nivel de desgaste que pueden causar a la infraestructura, con ocasión del uso que hacen de las vías; lo que permite cumplir con el criterio de equidad de cobro a los usuarios.</p> <p>3.1. Reconocimiento de tarifas diferenciales</p> <p>Ahora bien, es importante poner en conocimiento de los respetables ponentes que tanto el ordenamiento jurídico vigente como las reglas contractuales pactadas en los contratos de concesión, prevén la asignación de tarifas diferenciales para los pobladores de las áreas de influencia de los corredores viales. En estos casos, y atendiendo a unos requerimientos específicos, los usuarios que acrediten tales requisitos serían beneficiarios de una menor tarifa, lo cual tiene como fin mitigar los impactos socioeconómicos.</p> <p>⁵ Analysis of the Japanese Toll Expressway System in the Framework of the Current Trend of the Toll Road Business in the World. José Manuel Vassallo (1999) ⁶ Surface Transportation News: Losing the User-Pays Principle, Biden's Broadband Plan and More. Robert Poole. (2021) Recuperado de: https://reason.org/transportation-news/user-fees-for-infrastructure-the-coming-amtrak-freight-rail-conflict-toll-road-cash-cows-and-more/</p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 306 - jueves 13 de abril de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 173 de 2022 Senado, Programa Nacional de Sustitución de uso de seres sintientes, para transporte en ámbitos turísticos y recreativos por vehículos eléctricos.	1
--	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Cámara Colombiana de la Infraestructura del proyecto de ley número 24 de 2022 Senado, mediante el cual se reestructura la política tarifaria de los peajes en el país, en la construcción de obras de interés general.	9
---	---

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023

En atención a los impactos señalados anteriormente, respetuosamente solicitamos analizar la inconveniencia de seguir adelante con el trámite de la iniciativa legislativa objeto de comentarios.

Esperamos que estas observaciones sean tenidas en consideración a lo largo del debate parlamentario, y ofrecemos nuestra colaboración para realizar los análisis que estimen necesarios para ahondar en las razones presentadas.

Con todo comedimiento,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VI/EO

c.c. Dra. María Constanza García - Viceministra de Infraestructura
Dr. William Camargo - Presidente de la ANI
Dra. Alejandra Quintero - Directora de Infraestructura del Ministerio de Transporte
Dra. Natalia Enriquez - Asesora legislativa del Ministerio de Transporte