



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 680

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2020 CÁMARA

*por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022 y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY NO \_\_\_\_\_ DE 2020

**"POR LA CUAL SE ESTABLECEN EXENCIONES DE IMPUESTOS DE CARÁCTER NACIONAL Y TRIBUTOS ADUANEROS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS I JUEGOS PANAMERICANOS JUNIOR CALI 2021, V JUEGOS PARAPANAMERICANOS JUVENILES BOGOTÁ 2021 Y XIX JUEGOS DEPORTIVOS BOLIVARIANOS VALLEDUPAR 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTICULO 1. Exoneración de impuestos de carácter nacional.** Con ocasión de la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022, se establecen las siguientes exenciones fiscales del orden nacional:

- Los impuestos sobre la renta y complementario de ganancias ocasionales, sobre las ventas -IVA y el gravamen a los movimientos financieros -GMF- no serán impuestos a la Organización Deportiva Panamericana, Comité Paralímpico Internacional Américas y Organización Deportiva Bolivariana (en adelante PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO) y/o a las subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO, a las Delegaciones de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO; Equipos, Funcionarios de Juegos, Confederaciones, Federaciones, Organismos Internacionales de Deportes por discapacidad (IOSDs) y Comités Olímpicos y Paralímpicos invitados, personal y empleados de estas partes, con excepción de los jugadores.
- La PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y las subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO, Confederaciones, Federaciones, Organismos Internacionales de Deportes por discapacidad (IOSDs) y Comités Olímpicos y Paralímpicos invitados de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO no constituyen un establecimiento permanente en el país, ni están de cualquier otra manera sujetos a los mencionados impuestos de orden nacional.
- No habrá lugar a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementario de ganancias ocasionales sobre los pagos o abonos en cuenta que se efectúen a la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y/o a las subsidiarias de PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y sobre pagos o abonos en cuenta que realice la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y/o subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO a los sujetos de que trata este artículo.
- La PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y las subsidiarias de LA PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO tienen el derecho a un reembolso total del valor del impuesto sobre las ventas -IVA en productos o servicios adquiridos.

- Los impuestos o contribuciones de cualquier naturaleza, incluyendo impuestos directos e indirectos, ya sean impuestos recaudados por el mecanismo de retención, impuestos de aduana, impuestos al valor agregado, que se carguen en jurisdicción por concepto de bienes y servicios que se adquieran por parte de la Nación o entidades territoriales, sus descentralizadas y operadores, en el marco de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022
- Todo contrato y/o negocio jurídico que se suscriba bajo el marco de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022.

**ARTICULO 2. Exoneración de tributos aduaneros para las importaciones:** Con ocasión de la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022; se establecen las siguientes exenciones de los tributos aduaneros para las importaciones que tengan una relación directa de causalidad con los citados eventos:

#### A. PERSONAS Y ENTIDADES BENEFICIARIAS

- PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO o cualquier tercero propiedad y/o controlado por Panam Sports, IPC Américas y ODEBO directa o indirectamente.
- Cronometrador Oficial
- Funcionarios de las Confederaciones, Federaciones, Organismos Internacionales de Deportes por discapacidad (IOSDs) y Comités Olímpicos y Paralímpicos afiliados de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO.
- Personas desempeñando funciones en los Juegos, tales como empleados, oficiales, asistentes y/o guías, clasificadores, y miembros de Panam Sports, IPC Américas y ODEBO; personal registrado de apoyo oficial asociado con los equipos de los países distintos al País Sede, personas (tanto individuos como personas jurídicas) que sirvan como jueces, árbitros y otros oficiales de los Juegos incluyendo, a los representantes, empleados u otras personas que actúen en nombre del Cronometrador Oficial. Organizaciones internacionales de medios acreditados y sus empleados y personas que presten servicios bajo contrato con estas organizaciones y empleados acreditados de transmisores oficiales, poseedores de derechos de transmisión y patrocinadores/proveedores/concesionarios de Panam Sports, IPC Américas y ODEBO).
- Funcionarios de los encuentros deportivos (directivos, miembros, directores, empleados, consultores, agentes, contratistas, otros representantes y cualquier otra persona o entidad que actúe bajo el marco de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Deportivos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022.
- Los equipos (y miembros de la delegación de cada equipo, incluyendo los médicos de los mismos).
- Personal Comercial;

8. Titulares de licencias y sus funcionarios;
9. Programadora Anfitriona, Agencia de Derechos de Radiodifusión, de difusión televisiva y personal de las mismas;
10. Personal de los socios de comercialización minorista y de artículos de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO Proveedores de Alojamiento de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y socios de boletería de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO.
11. Personal de los asesores designados de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO
12. Personal de los socios/proveedores de servicios de hospitalidad de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO.
13. Personal de los socios/proveedores de servicio web de la PANAM SPORTS; IPC Américas y ODEBO.
14. Representante de los medios de comunicación y;
15. Demás personas y/o entidades autorizadas que participen dentro del Marco de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Deportivos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022.

**B. MERCANCIAS EXCLUIDAS (Lista no exhaustiva)**

1. Equipo técnico y alimentos para los atletas
2. Todo el equipo técnico (incluyendo equipos de grabación y radiodifusión) de propiedad de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO, estaciones transmisoras de radio y televisión, Agencias de Derechos de Radiodifusión, de difusión televisiva y de la Programadora Anfitriona;
3. Todo el equipo técnico (tales como cámaras y dispositivos de computación) de propiedad de los representantes de los medios de comunicación;
4. Equipos médicos y suministros (incluyendo productos farmacéuticos) para los atletas y equipos;
5. Importación de equipamientos y dotación de escenarios deportivos realizados por los operadores logísticos que sirvan de apoyo a la realización de las justas deportivas.
6. Material de oficina y equipo técnico necesario en cualquier sede operativa y centros organizacionales de todas las personas y entidades beneficiarias en el Literal A del presente artículo, (tales como fotocopiadoras, computadores, impresoras, escáneres, máquinas de fax y otros equipos de telecomunicación);
7. Equipamiento técnico de los deportes convocados al programa de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Deportivos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022, tales como armas de fuego para competencia, botes de vela, canoas, kayaks, balones, jabalinas, bicicletas y embarcaciones de remo, bancos de lanzamiento, sillas de ruedas deportivas y demás equipamiento necesario para la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO, las Federaciones Internacionales (FI), Organismos Internacionales de Deportes por discapacidad (IOSDs), las Confederaciones Deportivas Panamericanas (CP) Centroamericanas y Sudamericanas, las delegaciones de los Comités Olímpicos y Paralímpicos Nacionales Participantes, los equipos y/o atletas.

**ARTÍCULO 8. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

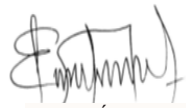
  
**ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**  
 Senador de la República

  
**CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara por el Cesar

  
**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

  
**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

  
**JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  
 Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro

  
**ELBERT DÍAZ LOZANO**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

  
**ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

8. Material publicitario y promocional para la Competición de todas las personas y entidades beneficiarias previstas en el literal A del presente artículo;
9. Materiales para la implementación operativa de los contratos con filiales comerciales;
10. Material relacionado con la explotación de los derechos asociados a la competición y al desempeño de las obligaciones atinentes a la competición de todas las personas y entidades beneficiarias previstas en el literal A del presente artículo.
11. Artículos de valor en especie, tales como, sin limitación, vehículos o hardware de tecnología de información, a ser suministrados por cualquiera de las subsidiarias de la PANAM SPORTS, IPC Américas y ODEBO y/o la Asociación Anfitriona; y
12. Cualquier otro material requerido por las personas y entidades beneficiarias previstas en el Literal A del presente artículo para la organización, montaje, administración, mercadeo, implementación de derechos, entre otros, en relación con la Competición.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley Marco 1609 de 2013, establecerá los procedimientos que se requieran para facilitar la importación y la reexportación de las mercancías requeridas para la realización de la competencia.

**ARTÍCULO 3. Exoneración del equipaje del viajero.** Se encuentran exonerados del gravamen ad valorem, a que hace referencia el Decreto Ley 1742 de 1991, el equipamiento, de los viajeros procedentes del exterior que posean tiquetes válidos para asistir a la competencia de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Deportivos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022.

**ARTÍCULO 4. Procedencia de los beneficios.** El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones y requisitos para la procedencia de los beneficios contemplados en la presente ley. Los aspectos no contemplados se regirán por las normas generales contenidas en el Estatuto Tributario y por las normas que lo modifiquen o adicionen.

**ARTÍCULO 5. Tributación territorial.** Las autoridades departamentales, distritales y municipales del Valle del Cauca, Bogotá D.C, Cesar, podrán gestionar ante la Asamblea y Concejos, la creación de las exoneraciones fiscales, respecto de los tributos del orden territorial, que puedan causar los destinatarios de la presente Ley.

**ARTÍCULO 6. Incumplimiento garantías gubernamentales.** Si a alguno de los destinatarios de la presente ley le fuera cobrado alguno de los impuestos previstos en el artículo primero de la presente ley, dicho pago será objeto de devolución, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO 7. Aplicación temporal de la ley.** Los beneficios contemplados en la presente ley se aplicarán a los hechos, operaciones o transacciones que se realicen entre el día de su promulgación y un mes después de la fecha en que se lleve a cabo la final de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, de los V Juegos Deportivos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y de los XIX Juegos Deportivos Bolivarianos 2022.

  
**JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS**  
 Senador de la República

  
**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
 Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca

  
**JOHN MILTON RODRÍGUEZ**  
 Senador de la República

## PROYECTO DE LEY NO \_\_\_\_\_ DE 2020

**“POR LA CUAL SE ESTABLECEN EXENCIONES DE IMPUESTOS DE CARÁCTER NACIONAL Y TRIBUTOS ADUANEROS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS I JUEGOS PANAMERICANOS JUNIOR CALI 2021, V JUEGOS PARAPANAMERICANOS JUVENILES BOGOTÁ 2021 Y XIX JUEGOS DEPORTIVOS BOLIVARIANOS VALLEDUPAR 2022 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con ocasión de la realización de los I Juegos Panamericanos Junior destinados a celebrarse en la ciudad de Santiago de Cali, Valle del Cauca, los V Juegos Parapanamericanos Juveniles a celebrarse en Bogotá D.C y los XIX Juegos Deportivos Bolivarianos de Valledupar 2022; todos para la vigencia 2021 y 2022, los cuales luego de un proceso de escogencia dirimido en los organismos regentes: Panam Sports, Comité Paralímpico de las Américas (IPC Américas) y la Organización Deportiva Bolivariana (ODEBO), se asignaron las respectivas sedes de los mismos a las Ciudades mencionadas atendiendo las postulaciones suscritas por las Entidades Territoriales con el aval del Gobierno Nacional, se presenta a consideración del Congreso de la República esta propuesta legislativa, la cual pretende emular normas emitidas para favorecer eventos deportivos de gran importancia en el territorio nacional, que a su vez redundan en beneficios económicos, deportivos, culturales y sociales en el país.

Así las cosas, dentro de los principios básicos de los contratos de País suscritos con las entidades internacionales regentes: se tipifica que para la conformación de Comités Organizadores de los Juegos, Los Gobiernos Territoriales, El Gobierno Nacional, el Comité Olímpico de Colombia y el Comité Paralímpico Colombiano, deberán constituir estas organizaciones como una entidad legal bajo las leyes del país sede, de manera que proporcione el mayor beneficio y eficiencia respecto a sus operaciones, sus derechos y obligaciones, **incluyendo una estructura de impuestos** que permita favorablemente a Comité Organizador tratar temas de impuesto a nivel nacional e internacional.

Un ejemplo de ello lo constituye el contrato con la ciudad sede para los I Juegos Panamericanos Junior en el año 2021, el cual establece que se deberán absolver todos los impuestos o contribuciones de cualquier naturaleza, incluyendo impuestos de retención, impuestos de aduana, impuestos al valor agregado o cualquier otro impuesto indirecto, ya sea presente o futuro, por concepto de:

- I. Pagos a ser recibidos por Panam Sports o por terceros;
- II. Pagos a ser realizados por Panam Sports
- III. Actuaciones de los atletas
- IV. Personas desempeñando funciones en los Juegos
- V. Entidades que proporcionan bienes y servicios en relación a los Juegos.
- VI. Iva en importaciones de equipamientos y dotación de escenarios requeridos para las justas deportivas.

Por otro lado, se menciona el respeto a los compromisos de candidatura en relación con los juegos adquiridos por el Gobierno nacional, el gobierno departamental y las ciudades sede, materializados en el libre acceso a nuestro país de las personas acreditadas con base al pasaporte, la tarjeta individual e intransferible de identidad y la tarjeta de acreditación, así como el **apoyo financiero** o de otro tipo, tales como la proporción de servicios públicos y facilidades relacionadas con los juegos.

Así mismo, se especifica el permiso de entrada para cierto personal, de bienes y animales para representantes, de empleados u otras personas que actúen en nombre de Panam Sports, IPC Américas y ODEBO, del proveedor oficial de servicios de cronometraje y puntuación y sus subcontratistas, de las emisoras de televisión y radio, titulares de derechos de transmisión, de las Federaciones Internacionales (FI), Organismos Internacionales del Deporte por Discapacidad (IOSDs) las Confederaciones Deportivas Panamericanas (CP), de las delegaciones de los Comités Olímpicos y Paralímpicos Nacionales Participantes, de los medios, de los patrocinadores, de los proveedores y concesionarios de Panam Sports, IPC Américas y ODEBO, así:

- I. La entrada y posterior salida del país importación de animales (p.ej caballos, perros guía), equipamiento (p.ej armas de fuego para competencia, botes de vela, canoas, kayaks y embarcaciones de remo, pistas de esgrima, etc.) y provisiones (p.ej provisiones médicas) para los Juegos, incluyendo en relación con la transmisión de los Juegos y para uso por parte de Panam Sports, IPC Américas y ODEBO, el Cronometrador Oficial, las emisoras de televisión y radio titulares de derechos de transmisión, las Federaciones y sus Confederaciones Deportivas Panamericanas correspondientes, las delegaciones de Comités Olímpicos y Paralímpicos Nacionales participantes, los medios y los patrocinadores/proveedores/concesionarios de Panam Sports, IPC Américas y ODEBO; así como, otros artículos para actividades relacionadas con los juegos.
- II. El Comité Organizador y el Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental, en su propio nombre y en el de sus autoridades nacionales, regionales y locales correspondientes, están de acuerdo en tomar todos los pasos necesarios para garantizar los compromisos establecidos; así como el facilitar y optimizar los trámites de migración y aduana a la llegada al aeropuerto para todos los participantes en los Juegos, a través de carriles dedicados para la Familia Panamericana, Parapanamericana y Bolivariana, según sea el caso.

Así las cosas, según el concepto allegado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>1</sup>, y complementando de nuestra parte, es importante resaltar que la organización de grandes eventos internacionales, como son los campeonatos deportivos, ha reportado, entre otros muchos beneficios, efectos positivos sobre la actividad económica del país organizador. Los costos y beneficios asociados a la organización de estos eventos representan oportunidades ideales para alianzas de inversión público-privadas y estimula el empleo de manera temporal y permanente. Asimismo, los recursos invertidos por los visitantes

generan un mayor dinamismo en algunos sectores productivos, que a su vez tienen efectos multiplicativos en la economía.

Existen diferentes posiciones que indican que los grandes eventos deportivos, tanto en su fase de preparación como en su fase de desarrollo, conducen a un mayor dinamismo en la actividad económica. Además, estos efectos pueden extenderse más allá de la terminación del evento, incluso en la imagen internacional del país. A su vez, se ha expresado que el impacto de estos eventos está asociado, principalmente, a sectores como el turismo, el cual influencia positivamente por el número de turistas y el gasto que realizan en el país dado que se asume, que hay turistas que bajo otras circunstancias no visitarían el país.

En los últimos años, los países han venido percibiendo el valor agregado que genera todo evento deportivo (en especial los de gran envergadura) cuando se realizan en el ámbito de sus economías regionales. Es así como la celebración de estos acontecimientos se ha convertido en un fenómeno de gran importancia por los beneficios económicos y sociales que **generan** en la comunidad y sobre todo por el impacto que produce el conjunto de inversiones necesarias para llevarlos a cabo. Entre las repercusiones más significativas se destacan: la creación de nueva infraestructura, la adecuación y construcción de instalaciones deportivas, la generación de empleo y el aumento de la actividad económica en los distintos sectores productivos como el turismo, las telecomunicaciones, el transporte y el comercio de una región<sup>2</sup>.

Ahora bien, respecto al dinero que se recolectaría por el evento deportivo, se estima una aproximación con base a la Cámara de Comercio de Lima para los Juegos Panamericanos Lima 2019, la cual calculó que cada visitante tendría una capacidad de gasto promedio de \$1.000 USD.

Con esta información, si se tiene en cuenta la asistencia de los últimos Juegos Panamericanos de Perú 2019, que fue la más alta registrada de todos los juegos con más de 170 mil asistentes, y debido a que este nuevo evento cuenta con la mitad de los Juegos Panamericanos convencionales, se puede asumir que asistirán aproximadamente 56,6 mil personas aproximadamente. En suma, se tendría una cifra aproximada para el 2021 de 185 mil millones de pesos como ingresos adicionales por el evento, usando la tasa de cambio proyectada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De acuerdo con el documento “Estudio impacto-económico de los Juegos Mundiales 2013<sup>3</sup>”, desarrollado por el Grupo de Investigación en Desarrollo Regional (GIDR) del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, se tiene como datos generales de los Juegos Mundiales celebrados en la ciudad de Santiago de Cali en el año 2013, un total de 2.929 deportistas, 1.903 delegados de las federaciones deportivas,

<sup>2</sup> Mesa Callejas, R.; & Arboleda Sierra, R. (2004). *Incidencia económica de los eventos deportivos: la experiencia de los juegos deportivos departamentales en Antioquia*. Obtenido de [http://viref.udca.edu.co/contenido/publicaciones/memorias\\_expo/gestion/incidencia.pdf](http://viref.udca.edu.co/contenido/publicaciones/memorias_expo/gestion/incidencia.pdf)

<sup>3</sup> Aguado Quintero, L.; & Osorio Mejía, A.; Estrada, A. (2013). *Estudio impacto económico: The World Games 2013 Cali*. Sello Editorial Javeriano.

jueces internacionales, delegaciones nacionales, entrenadores, médicos y ayudantes, 31 deportes, 25 escenarios y un total de 2.539 voluntarios.

Asimismo, en el documento mencionado anteriormente se evidenciaron los siguientes resultados que servirán como base para la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, los V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y los XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022:

- Un total de 2.174 turistas internacionales, 11.250 turistas nacionales, además de 90.249 residentes de Cali y su Área Metropolitana.
- Se estima que un turista extranjero estuvo en promedio 4.8 días en la ciudad, asistió a 4.4 competiciones y gastó \$1.805.237 pesos, que dinamizaron sectores como la hostelería, el transporte y el comercio local. Por su parte, un turista nacional tuvo una estancia media de 4.1 días, asistió a 4 competiciones y gastó \$696.242 pesos. Los residentes locales asistieron durante 4.5 días a 4.3 competiciones con un gasto de \$211.099 pesos.
- 9.619 puestos de trabajo generados (equivalentes a 7.728 empleos de tiempo completo), que beneficiaron principalmente a sectores vinculados con la logística de la organización de los juegos y los gastos de los turistas.
- En total la movilización de recursos en torno a los Juegos Mundiales fue de \$137.220 millones de pesos. De este total, \$101.313 millones de pesos significaron un nuevo flujo de ingreso monetario derivado de agentes de fuera de Cali. Lo que equivale a decir que la inyección de \$101.313 millones de pesos generó un impacto total acumulado de \$571.099 millones de pesos sobre la economía de la ciudad de Cali y creó 9.619 puestos de trabajo equivalentes a 7.728 empleos de tiempo completo.

Ahora bien, si los Juegos Panamericanos Junior 2021, albergará más de 4.500 atletas, 41 países y 45 disciplinas deportivas, se estima que esas cifras mencionadas anteriormente, resultado de los Juegos Mundiales 2013, generen un mayor impacto socio-económico en la Ciudad, que sirvan como plataforma para futuros eventos deportivos.

Por ejemplo, con la aplicación de esta propuesta legislativa, la Organización de los Juegos Panamericanos Junior 2021, estaría economizando aproximadamente en el impuesto del IVA en hotelería y turismo \$2.143.114.770 y en el impuesto al consumo \$699.521.023, lo que significa que dicho rubro, podría ser destinado en otros gastos tales como: infraestructura deportiva (adecuación, reparación y/o remodelación de escenarios), equipamiento deportivo y logística de los Juegos Panamericanos Junior Cali 2021.

Los Juegos Bolivarianos esperan recibir 4.000 atletas 1.600 oficiales, 700 jueces 2000 periodistas, familiares, dirigentes, VIP, invitados y turistas.

Adicionalmente con la Subselección en el Municipio de Chimichagua en el Departamento del Cesar ubicado a 1 hora y 30 minutos de Valledupar se tiene programado realizar los

<sup>1</sup> Respuesta Derecho de Petición parlamentario Juegos Panamericanos Junior del 20 de febrero de 2020.




deportes náuticos en la Ciénaga de Zapatos el espejo de agua dulce más grande de Latinoamérica con una superficie de 400 km2.

Finalmente, para los Juegos Parapanamericanos de la Juventud Bogotá 2021, se esperan 1000 atletas con discapacidad, 500 oficiales de equipo, 60 jefes de clasificación, y 100 oficiales técnicos, además de asistentes, familiares, dirigentes, VIP, invitados y turistas.



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca



**ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO**  
Senador de la República



**CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**  
Representante a la Cámara por el Cesar



**CHRISTIAN GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca



**JUAN FERNANDO REYES KURI**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca



**JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Especial Afro



**ELBERT DÍAZ LOZANO**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca



**ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Bogotá, D.C julio 22 de 2020

Doctor  
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**REF: Proyecto de Ley "Por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022 y se dictan otras disposiciones"**

Cordial saludo,

De la manera más cordial me permito solicitarle se me adicione como autor al Proyecto de Ley "Por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022 y se dictan otras disposiciones", radicado anteriormente, como una iniciativa de la Honorable Representante Norma Hurtado y los demás miembros de la Bancada Parlamentaria del Valle del Cauca.

Por su atención y su tiempo muchas gracias,

Cordialmente,



**Jorge Eliécer Tamayo Marulanda**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle



**JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS**  
Senador de la República



**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
Representante a la Cámara  
Departamento Valle del Cauca



**JOHN MILTON RODRÍGUEZ**  
Senador de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2020**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley Guillermo Viecco).*

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2020

*"Por medio del cual se modifica la ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre".*  
*(LEY GUILLERMO VIECCO)*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**  
**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Objeto. La presente Ley tiene por objeto implementar de manera obligatoria la instalación de las sillas de seguridad para menores de edad en el territorio nacional, así como fomentar y educar sobre su adecuada instalación.

**Artículo 2°.** Modifíquese el inciso tercero del artículo 82 de la Ley 769 de 2002, el cual quedara así:

Artículo 82. *Cinturón de Seguridad.* En el asiento delantero de los vehículos, solo podrán viajar, además del conductor, una (1) o dos (2) personas de acuerdo con las características de ellos.

Es obligatorio el uso del cinturón de seguridad por parte del conductor y de los pasajeros ubicados en los asientos delanteros del vehículo en todas las vías del territorio nacional, incluyendo las urbanas.

Los menores de hasta diez (10) años de edad no podrán viajar en el asiento delantero del vehículo. Por razones de seguridad, los menores de hasta diez (10) años de edad o que pesen hasta 56 kg solo podrán viajar en el asiento posterior del vehículo, haciendo uso obligatorio de una silla especial que garantice su seguridad y que permita su fijación a el asiento.

A partir de los vehículos fabricados en el año 2004, se exigirá el uso de cinturones de seguridad en los asientos traseros, de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio de Transporte.

Parágrafo. Ningún vehículo podrá llevar un número de pasajeros superior a la capacidad señalada en la licencia de tránsito, con excepción de los niños de brazos.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 84 de la ley 769 de 2002, el cual quedara así:

Artículo 84. *Normas para el Transporte de Estudiantes.* En el transporte de estudiantes, los conductores de vehículos deberán garantizar la integridad física de ellos especialmente en

el ascenso y descenso del vehículo. Los estudiantes ocuparán cada uno un puesto, y bajo ninguna circunstancia se podrán transportar excediendo la capacidad transportadora fijada al automotor, ni se permitirá que éstos vayan de pie. Las autoridades de tránsito darán especial prelación a la vigilancia y control de esta clase de servicio.

Si fuere el caso los demás vehículos que circulen por las vías de uso público, detendrán su marcha para facilitar el paso del vehículo de transporte escolar o para permitir el ascenso o descenso del estudiante.

Así mismo, los vehículos de transporte especial de estudiantes llevarán de manera obligatoria en el vehículo señales preventivas y si transportan menores de hasta diez (10) años de edad o que pesen hasta 56 kg, solo podrán viajar en vehículo haciendo uso obligatorio de una silla especial que proveerán los familiares del menor para garantizar su seguridad, las cuales usarán conforme lo establezca el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte.

**Artículo 4°. Reglamentación.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente Ley, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte deberá reglamentar, las características que debe poseer la silla especial para los menores de edad, basados en los siguientes criterios:

- i) Selección del asiento adecuado para el menor;
- ii) Ubicación del menor en relación con otros pasajeros y bolsas de aire;
- iii) Instalación, incluido el amés, el ángulo del asiento y la fijación del asiento en el automóvil mediante el sistema de anclajes inferiores y correas para menores o el sistema del cinturón de seguridad del vehículo, entre otros que consideren pertinentes;

Parágrafo. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Transporte deberá dictar lineamientos sobre las jornadas de difusión, sensibilización y capacitación sobre el uso, protección e implementación de la silla especial para menores de edad en el territorio nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de la presente ley.

**Artículo 5°. Adiciónese un literal en el artículo 131 de la ley 769 de 2002, el cual quedara así:**

G. Quien transporte de menores de hasta diez (10) años de edad o que pesen hasta 56 kg, sin la silla especial que garantice la seguridad del menor, incurrirá en multa de cuarenta y cinco (45) SMLMV y se procederá a la inmovilización del vehículo hasta por seis (6) meses.

En el caso de vehículos de transporte especial de estudiantes, la multa por no transportar a los menores de hasta diez (10) años de edad o que pesen hasta 56 kg en la silla especial,

será impuesta a los familiares del menor y la inmovilización del vehículo al conductor donde se transporten los menores.

**Artículo 6°.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones en contrario.

  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

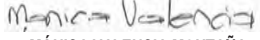
  
**MARTHA PATRICIA VILLALBA H**  
 Representante a la Cámara por Atlántico

  
**MÓNICA MARÍA RAIGOZA**  
 Representante a la Cámara por Atlántico

  
**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
 Representante a la Cámara por Chocó

  
**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
 Representante a la Cámara por Córdoba

  
**TERESA DE JESÚS ENRÍQUEZ**  
 Representante a la Cámara por Nariño

  
**MÓNICA VALENCIA MONTAÑA**  
 Representante a la Cámara por Vaupés

  
**ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

  
**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Valle del Cauca

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ DE 2020**

*"Por medio del cual se modifica la ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre".*  
 (LEY GUILLERMO VIECCO)

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Uno de los trabajos más importantes como sociedad es la de mantener sus hijos seguros cuando viajan en un vehículo. Cada año, miles de niños pequeños mueren o resultan heridos en accidentes automovilísticos, originando que, como causa número uno de fallecimientos para niños menores de 14 años, sea por lesiones vehiculares. El uso adecuado de los asientos de seguridad para el automóvil ayuda a mantener a salvo a los niños<sup>1</sup>, puesto que aquellos los protegen de un choque, si se usan correctamente<sup>2</sup>.

El uso del asiento de seguridad para el automóvil tiene importantes efectos preventivos sobre las lesiones intracraneales, por lo que se necesitan mayores esfuerzos de salud pública para aumentar el uso de asientos de seguridad para bebés y niños pequeños, apuntando con ello a reducir la carga de Traumatismos Causados por Accidentes de Tránsito (ITR, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>.

Los Traumatismos Causados por Accidentes de Tránsito (ITR) son una de las principales causas de muerte entre bebés y niños en países desarrollados y en desarrollo. Los niños tienen más probabilidades de lesionarse por las ITR que los adultos y son más susceptibles a la lesión intracraneal, que es una de las lesiones fatales más comunes. La mayoría de los pacientes que sobreviven después de una lesión intracraneal permanecen con problemas cognitivos o tienen una discapacidad funcional posterior a la lesión, lo que resulta en altos costos médicos y sociales durante sus vidas restantes. Se han implementado varias estrategias en muchas comunidades para prevenir las ITR en bebés y niños y para reducir la mortalidad por las ITR, incluidas las campañas públicas y la educación para el uso seguro de las carreteras, la designación de zonas escolares y la legislación<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> (Ghadah , y otros, 2019)

<sup>2</sup> (U.S. National Highway Traffic Safety Admi., 1998)

<sup>3</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

<sup>4</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

Estudios varios han informado que el uso del asiento de seguridad para el automóvil reduce las tasas de lesiones fatales en un 17% entre los niños, incluso a los 7 u 8 años de edad. El desarrollo de la legislación de uso obligatorio, el monitoreo del cumplimiento y la garantía de los recursos legales son necesarios para aumentar el uso del asiento de seguridad para los ocupantes de vehículos de bebés y niños<sup>5</sup>.

**Las sillas de seguridad traseras para niños en el mundo**

**1. ESTADOS UNIDOS**

En los Estados Unidos, 673 niños resultan gravemente heridos y 6 de ellos tienen resultados fatales debido a accidentes automovilísticos diariamente<sup>6</sup>. Asimismo, en varios estados de EE.UU. se han establecido recomendaciones para que los bebés y niños menores de 8 años deban usar un asiento de seguridad para automóvil. En específico, a partir de marzo de 2010, 47 estados y el Distrito de Columbia tienen leyes que requieren sistemas de retención infantil adecuados, como asientos elevados para niños que ya no caben adecuadamente en asientos de seguridad orientados hacia adelante. Estas regulaciones varían según la edad, la altura y el peso en todos los estados. En Nueva York, por ejemplo, la Ley de Seguridad Infantil Mejorada (UCRL, por sus siglas en inglés) entró en vigencia el 27 de marzo de 2005 y requiere el uso de asientos elevados u otros sistemas de retención infantil adecuados para niños de 4, 5 o 6 años de edad<sup>7</sup>.

A nivel nacional (EE.UU.), el uso del asiento para el automóvil ha aumentado. La inspección visual en 2011 encontró que el 91% de los niños menores de ocho años usaban un sistema de seguridad; un aumento estadísticamente significativo a partir de 2010. Sin embargo, en el sur de ese país, el uso de sistemas de retención infantil estaba muy por debajo de otras regiones de los Estados Unidos, siendo Texas la región que tuvo la mayor cantidad de muertes infantiles en el país debido a la conducción sin restricciones<sup>8</sup>.

La implementación desde el año 2005 de la Ley Mejorada de Retención Infantil (UCRL) en el estado de Nueva York, ha originado que los niños de 4 a 6 años experimenten una reducción del 18% en la tasa de lesiones de tráfico después de la implementación de esa ley. La situación de los accidentes automovilísticos en el estado de Nueva York eran la principal causa de muerte para el grupo de edad entre los 4 a 6 años. Se estima que en

<sup>5</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

<sup>6</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

<sup>7</sup> (Kainan, Bauer, & Hardnab, 2010)

<sup>8</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

2008 se salvaron 244 vidas de niños menores de 4 años mediante el uso del sistema de retención infantil<sup>9</sup>.

Un estudio del Hospital de niños de Filadelfia del año 2003, que comparó los asientos elevados y los cinturones de seguridad solo para niños entre 4 y 7 años de edad, encontró un 59% menos de riesgo de lesiones para los niños que usan asientos elevados. En adición, otro estudio del mismo Hospital en el año 2007, que comparó leyes de asientos elevados entre estados, encontró que los niños de 4 a 7 años residentes en lugares con presencia de estas normas tenían un 39% más de probabilidades de protección ante un accidente vial.

En ese sentido, se realizan brigadas de capacitación y verificación del uso correcto de las medidas de protección en mención, tales como las referidas por el Children's Medical Center de Dallas, un Centro de Trauma Pediátrico de Nivel 1, el quinto hospital pediátrico más grande y la segunda sala de emergencias pediátricas más concurrida de Estados Unidos, donde se ha brindado educación sobre seguridad automotriz a la comunidad desde 2004, atendiendo a 600-800 familias anualmente y realizando de 6 a 7 eventos comunitarios por año<sup>10</sup>.

**2. ASIA**

En Japón, la Ley de Tráfico Vial exige el uso de un asiento de seguridad de automóvil para niños menores de 6 años cuando viajan en vehículo e impone una sanción por violar la ley.

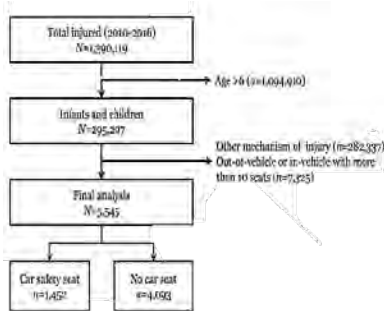
En China, solo el 15.7% de los padres indicaron que usaban un asiento de seguridad cada vez que el niño viajaba en el vehículo. También se observó que alrededor del 70% de los niños que viajaban en el automóvil nunca usaron el cinturón de seguridad y solo el 8.2% se adhería a las pautas del cinturón de seguridad.

El caso de Corea, para el año 2016, donde nacieron aproximadamente 400,000 niños y la tasa de natalidad fue de 1.17 neonatos (la población es de aproximadamente 50 millones), el uso de un asiento para el automóvil por parte de todos los bebés y niños menores de 6 años mientras viajan en un vehículo está ordenado por la Ley de Tráfico de Carreteras y, cualquier persona que viole la ley, puede ser multado. El mercado nacional de artículos para bebés, incluidos los asientos de seguridad para automóviles, se ha expandido constantemente, creciendo a 2 mil millones de dólares en 2015<sup>11</sup>.

Para este último país, se tiene registro de que la ubicación anatómica más común de la lesión por accidentes viales fue la cabeza y la cara (51.2% para el grupo con asientos de seguridad versus 64.6% para el grupo sin asiento de seguridad). En términos de resultados

<sup>9</sup> (Kainan, Bauer, & Hardnab, 2010)  
<sup>10</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)  
<sup>11</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

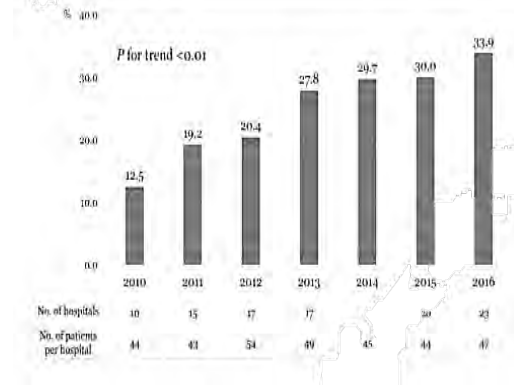
clínicos, el 1.9% de los pacientes elegibles tenían lesiones intracraneales, y el 1.4% fueron ingresados en la UCI. La tasa de mortalidad fue del 0,5%. El grupo sin asiento de seguridad tuvo una mayor proporción de lesiones intracraneales (2.2% vs. 0.8%). Las anteriores cifras se obtienen con base a una muestra de 5,545 niños afectados por accidentes viales en Corea. Ver Ilustración 1.



**Ilustración 1.** Análisis de la efectividad de asientos de niños para automóvil en Corea. Fuente: (Gwan Jin, y otros, 2018).

La Ilustración 2 muestra las tendencias del uso del asiento de seguridad de seguridad en la población catalogada en edad infantil. La tasa de utilización aumentó del 12.5% en 2010 al 33.9% en 2016<sup>12</sup>. Ver Ilustración 2.

<sup>12</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)



**Ilustración 2.** Uso del asiento de seguridad para automóviles. Fuente: (Gwan Jin, y otros, 2018).

La base de datos de vigilancia de lesiones a nivel nacional en Corea, ilustró que el uso de un asiento de seguridad para el automóvil tenía efectos protectores significativos sobre las lesiones intracraneales y el ingreso en la UCI para bebés y niños pequeños con Traumatismos Causados por Accidentes de Tránsito (ITR). Finalmente, se concluye que el uso adecuado de un asiento de seguridad para automóvil es una intervención fuerte para prevenir lesiones intracraneales después de un ITR en bebés y niños pequeños, por lo que que es necesario aumentar el uso de los mismos<sup>13</sup>.

**3. BRASIL**

Estudios muestran que las tasas de mortalidad en niños por accidentes de tránsito fueron de 5.68, 7.32 y 6.78 (por cada 1.000.000 de infantes) para los períodos 1997-1999, 2000-2002 y 2003-2005, a lo largo de todo el país, respectivamente. Por otro lado, los niños menores de 1 año tenían una tasa de mortalidad de 10.18 (por cada 1.000.000 de infantes), que resultó ser una razón más alta respecto a los otros grupos de edad. Asimismo, para el período analizado, las tasas más altas de mortalidad se observaron en las regiones del

<sup>13</sup> (Gwan Jin, y otros, 2018)

Medio Oeste y Sur de Brasil, con razones de 13.88 y 11.47 (por cada 1,000,000), respectivamente<sup>14</sup>.

Según los últimos datos disponibles de la Administración Nacional de Seguridad del Tráfico en las Carreteras, se encontró que en Estados Unidos cerca 2.000 de niños (de 3 a 14 años) resultaron heridos para el año 2006 por accidentes automovilísticos (MVC, por sus siglas en inglés). Las lesiones de MVC actualmente representan un problema de salud pública en muchos países desarrollados y en desarrollo. Dichas lesiones a menudo están relacionadas con el mal uso involuntario de los Sistemas de Retención Infantil (CRS, por sus siglas en inglés) o, incluso, con la no utilización de ningún CRS<sup>15</sup>.

Específicamente para Brasil, en el período 1997 - 2005, hubo 2.009 muertes en niños menores de 10 años causadas heridas en accidentes automovilísticos (MVC). La tasa de mortalidad general se estimó en 6.60 por 1.000.000 de niños. Lo anterior muestra un aumento de 20% durante el período de 9 años (1997-2005), con un incremento significativo del 30% desde el primero (1997-1999) hasta el segundo período (2000-2002) en todo el país. La tasa de mortalidad disminuyó ligeramente del segundo (2000-2002) al tercer período (2003-2005), permaneciendo relativamente estable en aquel tiempo<sup>16</sup>.

En el estudio proporcionado, se presenta la información sobre las tasas de mortalidad para niños de 0 a 9 años como pasajeros de vehículos. Analizando la tendencia de las tasas de mortalidad en Brasil, previamente mencionadas, se encontró que el número de lesiones fatales en niños causadas por resultar heridos en accidentes automovilísticos (MVC) aumentó considerablemente de 1997 a 2005. En muchos países, el MVC se ha convertido en un problema de salud pública debido a su importancia como causa de morbilidad y mortalidad.

**4. EUROPA**

Como resultado de un programa de intervención en Suecia, se encontró una disminución en las tasas de mortalidad en el período 1970-1996 después de la promoción del uso de

<sup>14</sup> (Loffredo, Arruda, & de Castro, 202)  
<sup>15</sup> (Loffredo, Arruda, & de Castro, 202)  
<sup>16</sup> (Loffredo, Arruda, & de Castro, 202)



Sistemas de Retención Infantil (CRS) en el asiento delantero y trasero de los vehículos<sup>17</sup>. También se encontraron una reducción significativa en el riesgo de lesiones en los niños después de las intervenciones del programa comunitario para aumentar el uso de CRS<sup>18</sup>. Por otro lado, se evaluó las lesiones en niños franceses causadas por accidentes de tránsito en una región metropolitana para el año 2006, destacando que la descripción epidemiológica de las causas de muertes es necesaria para prevenir esas lesiones<sup>19</sup>.

En el caso de Reino Unido, no se registraron casos de bebés previamente sanos que murieran inesperadamente en un asiento para el automóvil cuando se usaba de manera apropiada durante un accidente de tránsito<sup>20</sup>. En las últimas dos décadas, se ha convertido en una práctica cada vez más común el uso de asientos de seguridad para niños cuando se transportan bebés en los automóviles de ese país. Es así como, desde el año 2006, se constituye el requisito legal en el Reino Unido de que los bebés deben ser transportados en un asiento de seguridad adecuado para su tamaño y peso dentro de los automóviles<sup>21</sup>. El uso apropiado del asiento para el automóvil reduce el riesgo de muerte y lesiones graves en un 70% entre los bebés británicos<sup>22</sup>.

**5. ARABIA SAUDITA**

Las estadísticas del Ministerio de Salud de ese país confirman que la quinta parte de los que murieron por accidentes de tránsito son niños menores de 15 años. Además, el 10% de las muertes infantiles en Arabia Saudita se deben a accidentes de tráfico.

Con una muestra de 350 participantes para un estudio realizado en ese país, se obtuvieron los siguientes resultados sobre las características de accidentes y heridos:

+

**CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS ACCIDENTES Y LESIONES**

<sup>17</sup> (Ekman, Welander, Svanström, & Schelp, 2001)  
<sup>18</sup> (Turner, McClure, Nixon, & Spinks, 2005)  
<sup>19</sup> (Thelot, 2008)  
<sup>20</sup> (Bamber, Pryce, Ashworth, & Sebire, 2014)  
<sup>21</sup> (Motor vehicle (wearing of seat belts) (amendment) regulations, 2006)  
<sup>22</sup> (Snowdon, Hussein, & Ahmed, 2008)

CARACTERÍSTICAS	DATOS OBTENIDOS (N=350)
<b>¿Un miembro de la familia ha estado involucrado en un accidente de tránsito?</b>	
Sí	107 (31,3%)
No	235 (68,7%)
<b>¿Resultó alguien herido?</b>	
Sí	52 (48,6%)
No	55 (51,4%)
<b>¿Cuál es la severidad de la herida?</b>	
Menor	22 (42,3%)
Severa	19 (36,5%)
Muerte	11 (21,2%)
<b>¿Hubo un niño en el accidente?</b>	
Sí	43 (40,6%)
No	63 (54,9%)
<b>¿El niño usaba el asiento de seguridad?</b>	
Sí	6 (14,3%)
No	36 (85,7%)
<b>¿El niño resultó herido?</b>	
Sí	11 (25,6%)
No	32 (74,4%)
<b>¿Cuál es la severidad de la herida del niño?</b>	
Menor	7 (70,3%)
Severa	3 (30%)

**El correcto uso de las sillas de seguridad para niños**  
**1. TIPOS DE SILLAS DE SEGURIDAD PARA NIÑOS.**

Son de tres tipos: (1) Silla para neonatos; (2) 20-40-80; y (3) Sillas elevadoras.

**1.1. Sillas para neonatos**

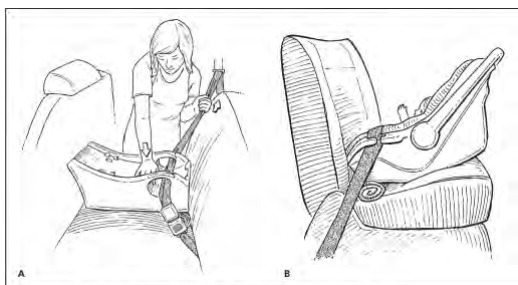


Figure 2. Infant seat. Seat with a base (A). Seat without a base (B).

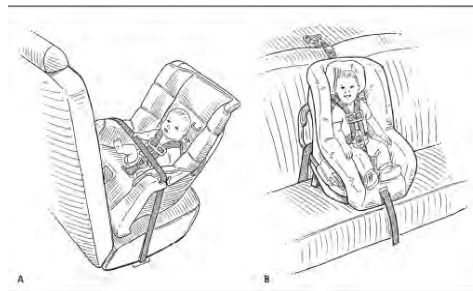
**Ilustración 3.** Silla para neonatos. Silla con base (A) y silla sin base (B). Fuente: (Biagioli, 2005).

Estas sillas están hechas para bebés, quienes preferiblemente deben viajar mirando hacia atrás el mayor tiempo posible. Usar la silla de la forma señalada minimiza el riesgo de lesiones en la cabeza y el cuello en caso de un choque. Por el contrario, en un choque frontal, la parte posterior del asiento de seguridad apoya la cabeza y el cuello del niño. Si un bebé mira hacia adelante, el arnés restringe el cuerpo, pero la cabeza y el cuello permanecen sin restricciones y se mueven rápidamente en flexión rápida, lo que puede causar lesiones<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> (Biagioli, 2005)

Se recomienda que los niños viajen hacia atrás, al menos hasta que tengan un año de edad y pesen 20 lb (9 kg). Los niños que pesan más de 20 lb, pero son menores de un año, necesitan un asiento de seguridad especial que se acomode mirando hacia atrás. Para una protección óptima, los bebés deben continuar en la posición determinada hasta alcanzar el límite de peso y altura del asiento<sup>24</sup>.

**1.2. Sillas 20-40-80 o convertibles**



**Ilustración 4.** Sillas 20-40-80. Mirando hacia atrás (A) y mirando hacia adelante (B). Fuente: (Biagioli, 2005)

Hay tres pesos en los cuales los niños probablemente necesiten pasar de un asiento de seguridad a otro: 20 lb (9 kg), 40 lb (18 kg) y 80 lb (36 kg). Para los más pequeños, la mayoría de los asientos para bebés tienen un límite de tamaño de 20 lb o 26 pulgadas (66 cm). Para las edades más grandes, la mayoría de los asientos orientados hacia adelante y los asientos convertibles tienen límites de 40 lb o 40 pulgadas (102 cm)<sup>25</sup>.

Por lo anterior, los límites de altura son tan importantes como los límites de peso al determinar si un asiento de seguridad para niños es apropiado. Por ejemplo, los niños altos y delgados generalmente exceden el límite de altura antes del límite de peso. Por lo tanto,

<sup>24</sup> (Biagioli, 2005)

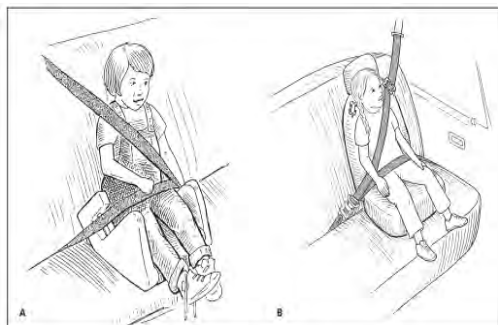
<sup>25</sup> (Biagioli, 2005)

la clave de memoria 20-40-80 solo recuerda los tiempos de transición habituales para cuando un niño pueda necesitar un asiento nuevo<sup>26</sup>.

**1.3. Sillas elevadoras**

Una vez que el niño es lo suficientemente grande como para que el cinturón de seguridad se ajuste correctamente, un sistema de cinturón con cinturón de hombro y regazo es ideal. Los cinturones de regazo por sí solos son mejores que la ausencia de restricción, pero como no ofrecen protección para la parte superior del cuerpo, son inferiores a los que tienen un cinturón de hombro y regazo.

Los cinturones de seguridad de hombro y regazo están diseñados para funcionar como un sistema. El cinturón de hombro no debe colocarse detrás de la espalda porque la parte superior del cuerpo no se sujetará y es posible que el cinturón no funcione en esta configuración. La porción del cinturón de hombro nunca debe colocarse debajo del brazo porque la fuerza de un choque podría hacer que el cinturón fracture las costillas, cause una lesión en el plexo braquial o provoque otras lesiones en la pared torácica y las extremidades superiores.



**Ilustración 5.** Sillas elevadoras. Asiento elevador sin respaldo (A) y asiento elevador con respaldo alto. Fuente: (Biagioli, 2005).

<sup>26</sup> (Biagioli, 2005)

A continuación, se presenta un cuadro de resumen, según (Biagioli, 2005):

<b>Tipos de asientos de seguridad para niños y sistemas de retención</b>			
<b>Tipo de silla</b>	<b>Tamaño previsto del ocupante</b>	<b>Características de posicionamiento y de la silla</b>	<b>Advertencias de uso</b>
<b>Asiento neonato</b> (ver Ilustración 3).	Para niños que pesan hasta 20 a 22 lb (9 a 10 kg) y hasta 26 a 29 pulgadas (66 a 74 cm) de alto; los bebés superan este asiento cuando rebasan el peso máximo del asiento o cuando sus cabezas están a una pulgada de la parte superior.	Caras solo hacia atrás; viene con o sin base; relativamente barata y ligera; portátil, se puede utilizar como portabebés.	Nunca se debe usar un asiento orientado hacia atrás en una silla delantero donde haya una bolsa de aire; las correas del arnés deben ser planas y ajustadas al niño; e asiento debe estar bien sujeto con el cinturón de seguridad o el sistema de retención LATCH.
<b>Tipo de silla</b>	<b>Tamaño previsto del ocupante</b>	<b>Características de posicionamiento y de la silla</b>	<b>Advertencias de uso</b>
<b>Asiento convertible</b> (ver Ilustración 4).	La mayoría acomoda a bebés y niños pequeños que pesan entre 20 y 40 lb (9 a 18 kg) y hasta 40 pulgadas (102 cm) de alto (algunos asientos están diseñados para niños más grandes). Para	Caras hacia atrás para bebés y hacia adelante para niños pequeños; acomoda un rango de edad mayor; el niño necesita ser retirado del asiento para salir del automóvil.	Nunca usar un asiento orientado hacia atrás en un asiento delantero donde haya una bolsa de aire; las correas del arnés deben ser planas y ajustadas al niño; el asiento debe estar bien sujeto con el cinturón de seguridad o el sistema de retención LATCH.



	bebés menores de un año, pero que pesen más de 20 lb, seleccione un asiento con un límite de peso hacia atrás lo suficientemente alto.		
<b>Asiento orientado hacia adelante o combinación asiento (ver Ilustración 4).</b>	La mayoría son para niños que pesan entre 30 y 40 lb (14 a 18 kg) (algunos permiten entre 20 y 40 lb); los límites de altura varían de 50 a 57 pulgadas (127 a 145 cm).	Los asientos orientados hacia adelante solo pueden mirar hacia adelante; Los asientos combinados tienen un sistema de arnés extraíble para que el asiento se pueda usar más tarde como asiento elevador.	Las correas del arnés deben ser planas y ajustadas al niño; el sistema de arnés no debe usarse más allá del límite de peso del asiento; el asiento convertible debe asegurarse firmemente al automóvil con el cinturón de seguridad o el sistema de retención LATCH.
<b>Asiento elevador, elevador con respaldo alto y elevador sin respaldo (ver la Ilustración 5).</b>	Se usa cuando el niño ya no cabe en otros asientos de seguridad para niños, pero no es lo suficientemente grande para el cinturón de seguridad; debe usarse hasta que el cinturón de seguridad se ajuste correctamente.	Se utiliza con un cinturón de regazo y hombro para adultos. No están unidos al automóvil.	Solo debe usarse en una posición de asiento donde haya un cinturón de hombro y regazo; los asientos con respaldo alto y los asientos sin respaldo son buenos en la mayoría de las situaciones; si la parte posterior del asiento del automóvil o el reposacabezas está debajo de las orejas del niño, use un refuerzo de respaldo alto.
<b>Tipo de silla</b>	<b>Tamaño previsto del ocupante</b>	<b>Características de posicionamiento y de la silla</b>	<b>Advertencias de uso</b>
<b>Cinturón de seguridad para automóvil de regazo y hombro (ver la Ilustración 5).</b>	Se usa cuando el niño encaja correctamente en ellos (generalmente cuando el niño mide 4 pies 9 pulgadas de alto); Se ajusta correctamente cuando el niño es lo suficientemente alto como para tener las piernas dobladas sobre el asiento cuando la espalda está contra el asiento, el cinturón de hombro se ajusta a través de la clavícula media y el medioesterno, y el cinturón de regazo está bajo y apretado sobre los muslos.	Un cinturón de seguridad con cinturón de hombro ofrece una mejor protección que el cinturón de regazo solo; Si el cinturón de seguridad es incómodo, es posible que no se ajuste correctamente, por lo que puede ser necesario un asiento elevador.	El uso incorrecto de los cinturones de seguridad puede causar lesiones o el niño puede salir del cinturón de seguridad; El cinturón de hombro no debe colocarse detrás de la espalda o debajo del brazo.

**2. LA IMPORTANCIA DEL CORRECTO USO DE LAS SILLAS DE SEGURIDAD.**

El uso correcto implica cuatro pasos: **1)** selección, incluido el asiento adecuado para la edad, altura y peso del niño; **2)** dirección del niño en el automóvil, ya sea mirando hacia atrás o hacia adelante; **3)** ubicación del niño en relación con otros pasajeros y bolsas de aire; y **4)** instalación, incluido el arnés, el ángulo del asiento y la fijación del asiento en el automóvil mediante el sistema de anclajes inferiores y correas para niños (LATCH) o el sistema del cinturón de seguridad del vehículo<sup>27</sup>.

Con base a (Biagioli, 2005), el correcto uso de las sillas de seguridad de automóviles para niños es el siguiente:

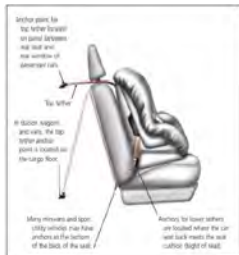
<sup>27</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

Los cinturones de seguridad para automóviles están diseñados para adultos y deben ajustarse correctamente para que funcionen correctamente para los niños. Hasta que un niño se ajuste correctamente en el cinturón de seguridad, se debe usar un asiento de seguridad para niños.

El ajuste del cinturón de seguridad es correcto cuando **(1)** la porción del cinturón de regazo está baja y apretada a través de las caderas o la parte superior de los muslos; **(2)** la porción del hombro cruza el medioestrateo y la clavícula media; y **(3)** el niño puede sentarse contra el respaldo del asiento con las piernas dobladas sobre el frente del asiento.

Por lo general, el cinturón de seguridad para adultos se ajusta correctamente cuando un niño mide 4 pies 9 pulgadas (145 cm) de altura. Sin embargo, este marcador puede no aplicarse a todos los niños; por lo tanto, los criterios anteriores deben usarse para determinar un ajuste seguro.

La instalación adecuada de un asiento de seguridad para niños puede ser difícil porque dichas sillas, los automóviles y los sistemas de cinturones de seguridad, difieren. Para el caso específico de Estados Unidos, el sistema de sujeción de anclajes inferiores y correas para niños (LATCH), una característica de todos los asientos de seguridad en automóviles fabricados desde el 1 de septiembre de 2001, ha facilitado la instalación de asientos, así:



Punto de anclaje para la correa superior ubicada en el panel entre la parte trasera y el asiento y la ventana trasera de los turismos.  
 Correa superior.  
 En camionetas y camionetas, el punto de anclaje de la correa superior se encuentra en el piso de carga.  
 Muchas minivans y vehículos utilitarios deportivos pueden tener anclajes en la parte inferior del respaldo del asiento.  
 Los anclajes para la correa inferior se encuentran donde el respaldo del asiento del automóvil se encuentra con el cojín del asiento (grande del asiento).

**Ilustración 6.** Instalación sillas de seguridad para niños en

Vehículos estadounidenses con el sistema LATCH. Fuente: (Biagioli, 2005).

**Nota:** Léase de arriba hacia abajo la traducción del texto en inglés en el cuadro adyacente.

La importancia de la correcta instalación de estas sillas, así como el fomento de la educación acerca del proceso y la revisión del anclaje, se constituyen en factores que pueden salvar de los niños en medio de un ambiente de desconocimiento del funcionamiento de estos dispositivos de seguridad. El primer ejemplo de este caso lo constituye Arabia Saudita, donde el conocimiento general, la actitud y las prácticas hacia el asiento de seguridad para niños es relativamente bajo. Esto significa la necesidad de los padres de aumentar su conciencia para proteger a sus hijos mientras viajan<sup>28</sup>.

En un estudio realizado por (Ghadah , y otros, 2019), con una muestra de 350 padres de familia, se reconoce que, en general, había 225 (64.3%) de los participantes que tenían un conocimiento pobre de las sillas de seguridad para niños, mientras que 125 (35.7%) tenían un buen conocimiento; la actitud muestra que 163 (46.6%) de los participantes tenían una actitud negativa y 187 (53.4%) tenían una actitud positiva; las prácticas revelaron que 224 (64.0%) de ellas tenían malas prácticas y, por otra parte, 126 (36.0%) tenían buenas prácticas. Se concluye que la prevalencia de los padres con respecto al asiento de seguridad para automóvil de los niños en este estudio fue bastante alarmante ya que la mayoría de ellos tenían una mala percepción en el tema, lo que podría ser una de las razones de la tasa de mortalidad infantil aquí en Arabia Saudita.

Otro estudio de (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson, s.f.) para el año 2013, donde se revisaron 530 asientos de seguridad para niños con el objetivo de conocer su precisión e integridad, se encontró que solo el 16% de ellos se instalaron correctamente y casi el 60% de los asientos anclados tuvieron uno o más errores.

En el estudio mencionado con antelación, se encuentra que el error más común fue con el arnés; dos tercios de los asientos inspeccionados tenían un arnés demasiado flojo, el clip de retención estaba en la posición incorrecta o el arnés no estaba en las ranuras correctas. El segundo error más común (65.1%) ocurrió al asegurar el asiento al automóvil con el sistema de cinturón de seguridad. Casi la mitad de los asientos instalados incorrectamente tenían un error de ángulo; la mayoría de estos fueron con portabebés. Noventa y tres (29.8%) asientos caducaron, 70 (22.4%) tuvieron un error con el sistema de anclaje inferior,

<sup>28</sup> (Ghadah , y otros, 2019)

37 (11.9%) se instalaron en la dirección incorrecta y 36 (11.5%) se retiraron como resultado de un defecto o mal funcionamiento en el asiento<sup>29</sup>.

Tipo de instalaciones (n=530)	
Incorrecta	312 (58,9%)
Correcta	85 (16%)
Desenfrenada	74 (13,9%)
Desinstalada	32 (6%)
Desconocida	27 (5,1%)

Errores de instalación (n=312)	
Arnés	206 (66%)
Correa del asiento	203 (65,1%)
Ángulo	141 (45,2%)
Anclajes inferiores	70 (22,4%)
Dirección	37 (11,9%)
Retirado del mercado	36 (11,5%)

**Tablas 1 y 2:** Evaluación de correcta instalación. Fuente: (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson).

Por lo anterior, este proyecto de ley pretende implementar de manera obligatoria la instalación de las sillas de seguridad para niños en el territorio nacional, así como fomentar y educar sobre su adecuada instalación. La protección de toda forma de vida, en especial, la de la infancia colombiana debe ser buscada en el trabajo legislativo que realiza día a día cada congresista. Sea la presente iniciativa parlamentaria un aporte a ese objetivo.

Atentamente,

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**MARTHA PATRICIA VILLALBA H**  
 Representante a la Cámara por Atlántico

<sup>29</sup> (Abbe, Pelletier, Hussain, & Robertson)

**MÓNICA MARÍA RAIGOZA**  
 Representante a la Cámara por Atlántico

**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
 Representante a la Cámara por Chocó

**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
 Representante a la Cámara por Córdoba

**TERESA DE JESÚS ENRÍQUEZ**  
 Representante a la Cámara por Nariño

**MÓNICA VALENCIA MONTAÑA**  
 Representante a la Cámara por Vaupés

**ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

**OSWALDO ARCOS BENAVIDES**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Valle del Cauca

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2020  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de alivio económico para el sector de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros por carretera, terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> <p><b>Origen:</b> Congresual</p> <p><b>Autor:</b> S. Richard Aguilar Villa</p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto de ley pretende adicionar los artículos 211, 240 y 879, del Estatuto Tributario, así como el artículo 7 de la Ley 1702 de 2013, con el fin de establecer alivios para conservar la liquidez y mitigar la grave afectación económica del sector de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros por carretera y terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, cuya operación se ha visto afectada seriamente con ocasión a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio tomadas por el Gobierno, en el marco de la pandemia generada por el coronavirus Covid-19.</p> <p><b>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Se exonera del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, por un término de dos (2) años, contados a partir del 1 de enero de 2021, a las terminales de transporte terrestre.</u></li> </ul> <p>Se adiciona un párrafo nuevo al artículo 211, del Estatuto Tributario, para que por un término de dos (2) años, contados a partir del 1 de enero de 2021, se exonera del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata dicho artículo 211, a las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Por un término de diez años, se disminuye al 9% la tarifa general del impuesto sobre la renta de los servicios prestados por las terminales de transporte y de las empresas de transporte terrestre.</u></li> </ul>	<p>Se adiciona un literal j) nuevo al párrafo 5, del artículo 240, del Estatuto Tributario, con el fin de incluir en la lista de rentas gravadas a la tarifa del 9%, los servicios prestados por las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y los servicios prestados por las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte, por un término de diez años, contados a partir del 1 de enero de 2021.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Exención del Gravamen a los Movimientos Financieros del 4 x 1000 a los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros que realicen las Terminales de Transporte y de las empresas de Transporte Terrestre.</u></li> </ul> <p>Se adiciona un numeral 32) nuevo al artículo 879, del Estatuto Tributario, con el fin de exceptuar del cobro del 4 x 1000 los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria, según el caso, que realicen las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y las terminales de transporte de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Agencia Nacional de Seguridad Vial apoyará, por un término de 2 años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los protocolos de bioseguridad en terminales de transporte y de las empresas de transporte terrestre, con recursos del Fondo Nacional de Seguridad Vial.</u></li> </ul> <p>Se adiciona un párrafo segundo nuevo al artículo 7, de la Ley 1702, de 2013, para que la Agencia Nacional de Seguridad Vial, por un término de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, destine recursos del <i>Fondo Nacional de Seguridad Vial</i> para apoyar los protocolos de bioseguridad en terminales de transporte de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte y de las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.</p> <p><b>3. FUNDAMENTOS DE DERECHO</b></p> <p><b>3.1 Constitucionales</b></p>
<p>Este proyecto de ley se radica ante la Honorable Cámara de Representantes en cumplimiento del inciso Cuarto, del artículo 154, de la Constitución Política, que determina que los proyectos relativos a tributos, como es el caso de la iniciativa en cuestión, deberán iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. A continuación, se transcribe el texto:</p> <p><b>ARTICULO 154.</b> <i>Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</i></p> <p><i>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</i></p> <p><i>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</i></p> <p><u>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.</u></p> <p><b>3.2 Legales</b></p> <p>Por su parte, el artículo 142, numeral 14, de la Ley 5ª, de 1992, en concordancia con el inciso 2º, del artículo 154, de la Constitución Política, establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 5 de 1992 – Reglamento del Congreso</b></li> </ul> <p><b>ARTÍCULO 142.</b> INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...) 14. <u>Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</u> (...)</p>	<p><b>ARTÍCULO 143.</b> CÁMARAS DE ORIGEN. <u>Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.</u></p> <p>La Ley 336, de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, en armonía con la ley 105, de 1993, otorga por su parte al servicio público de transporte el carácter de servicio público esencial..."</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 105, de 1993 – Ley de Transporte</b></li> </ul> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. <u>El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica (...).</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 336, de 1996 - Estatuto General de Transporte</b></li> </ul> <p><b>ARTÍCULO 5o.</b> El carácter de <u>servicio público esencial</u> bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.</p> <p><i>El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente Estatuto.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 56.</b> El Modo de Transporte Terrestre Automotor, además de ser un <u>servicio público esencial</u>, se regirá, por normas de esta Ley y por las especiales sobre la materia.</p>



**3.3 Jurisprudenciales**

Sobre el transporte como servicio público esencial:

- **Sentencia C-450, de 1995 - Corte Constitucional**

*"Las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)"*

- **Sentencia C-568, de 2003 - Corte Constitucional**

El Procurador General de la Nación, en concepto número 3157, enviado a la Corte el 4 de marzo, de 2003, solicitó la declaratoria de exequibilidad de los apartes normativos demandados, señalando que: *"el transporte ha sido considerado como un servicio público esencial y que su protección y regulación corresponde al Estado, con miras a garantizar la movilidad de las personas en forma segura y eficiente."*

Si bien es cierto que este proyecto de ley por su contenido sería solo de iniciativa del Gobierno, en los términos de la Constitución Política, de Colombia y la Ley 5ª, de 1992, la Corte Constitucional ha manifestado, respecto del artículo 154, lo siguiente:

- **Sentencia C-177, de 2007 - Corte Constitucional**

*"2. La iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas por el inciso segundo del artículo 154 constitucional.*

*Tal como se sostuvo en la Sentencia C-840 de 2003, "la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente."*

*De conformidad con la Carta Política el Gobierno nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 constitucional, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que*

*determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de la iniciativa gubernamental reservada en las materias señaladas en el artículo 154 constitucional y ha establecido criterios al respecto.*

*Así, en primer lugar ha señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido esta Corporación:*

*"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y*

*coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias".*

*Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del Gobierno".*

*La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho "aval". Por ejemplo, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que, ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.*

*También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el Ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley.*

*(...)Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval del Gobierno en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior,*

*se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto - ya que se trata de un vicio de forma-, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las Objeciones Presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior".*

**4. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES**

Este proyecto de ley se realizó con el apoyo de la Corporación Nacional de Terminales de Transporte (Conalter), que me suministró gran parte de la información utilizada en la exposición de motivos y me brindó asesoría en la construcción del articulado.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo, de 2020, declaró como pandemia mundial la enfermedad por el coronavirus Covid-19, situación que obligó al Gobierno a través del Ministerio de Salud a declarar, mediante la Resolución 385, del 12 de marzo, de 2020, la emergencia sanitaria, inicialmente hasta el 31 de mayo, pero la ha extendido hasta el 31 de agosto, de 2020, mediante la Resolución 844, del 26 de mayo, de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional.

Simultáneamente, para mitigar la propagación de la enfermedad, el Gobierno ha emitido decretos ordenando aislamientos tanto preventivos como obligatorios, pero permitiendo la movilidad de personas que desarrollan un grupo de actividades económicas vitales y que han sido llamadas actividades excepcionadas. En la siguiente tabla se hace una relación de ellas:

**HISTÓRICO DE DECRETOS QUE ORDENAN EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN COLOMBIA**

Decreto	Periodo de aislamiento preventivo obligatorio
457, del 22 de marzo, de 2020	25 de marzo al 13 de abril
531, del 8 de abril, de 2020	13 al 27 de abril
593, del 24 de abril, de 2020	27 de abril 11 de mayo
636, del 6 de mayo, de 2020	11 al 25 de mayo
749, del 28 de mayo, de 2020	1 junio al 1 de julio
878, del 25 de junio, de 2020	Hasta el 15 de julio
990, del 9 de julio, de 2020	Hasta el 1 de agosto

La principal característica de los aislamientos preventivos obligatorios es la restricción al derecho a la libre locomoción, establecido en el artículo 24, de la Constitución Política, el cual determina que es un derecho fundamental el circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-483, del 8 de julio, de 1999, lo estableció en los siguientes términos: *"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales"*.

El Gobierno mediante el Decreto 417, del 17 de marzo, y el Decreto 637, del 6 de mayo, de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, amparado en el artículo 215 constitucional. Tales decisiones le permitieron tomar medidas con el fin de mitigar los efectos económicos de la pandemia. Sin embargo, estudiadas las mismas, se evidencia que, si bien es cierto se han adoptado medidas, estas no son suficientes para atenuar el grave efecto económico que ha sufrido el transporte de pasajeros por carretera y terminales de transporte de pasajeros habilitadas por el Ministerio de Transporte, aun cuando, dichos sectores han elevado peticiones al Gobierno, sin que se haya obtenido una respuesta. Incluso, el senador, Richard Aguilar Villa, ha realizado varias peticiones haciendo uso de la función de control político que le asiste, así como a través de diferentes medios.

A continuación, se relacionan las normas a través de las cuales se han adoptado beneficios y alivios económicos temporales y que hoy ameritan una inclusión de las empresas de transportes de pasajeros por carretera y de las terminales de transporte, así como una extensión en el tiempo, dada la gran incertidumbre por la que atraviesa el sector, derivada de la pandemia:

Decreto	Medida adoptada	Sector Beneficiado
Decreto 397, del 13 de marzo, de 2020	Por el cual se establece un beneficio en la presentación y pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo para mitigar los efectos económicos del coronavirus Covid-19 en el territorio nacional	Los sujetos pasivos de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo tendrán plazo para presentar y pagar las liquidaciones privadas correspondientes al primer trimestre del año 2020, hasta el día 29 de julio, de 2020.
Decreto 682, del 21 de mayo, de 2020	Eliminación del IVA para arriendos comerciales.	Vigente del 21 de mayo hasta el 31 de julio, de 2020.
Decreto 766, del 28 de mayo, de 2020	Disminución del anticipo de renta y cero pago de anticipo para algunos sectores.	Transporte aéreo, hoteles.
Decreto 799, del 4 de junio, de 2020	Suspensión del pago de sobretasa de energía eléctrica hasta el 31 de diciembre, de 2020.	Prestadores de servicios turísticos con Registro Nacional de Turismo hoteles, parques de atracciones y temáticos.
Decreto 639, del 8 de mayo, de 2020.	Creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (Paef).	Inicialmente, el Paef fue proyectado hasta el 30 de junio; posteriormente, se extendió hasta el 31 de agosto.
Decreto 815, de 2020	Creación del programa de apoyo a la prima de servicios.	Programa para apoyo del pago de las primas de servicio.
Decreto 770, de 2020		
Decreto 558, del 15 de abril, de 2020	Aporte a seguridad social.	Beneficio otorgado entre mayo y junio, de 2020.
Decreto 575, del 20 de abril, de 2020.	Acceso propietarios al 85% de los recursos del Fondo de Reposición.	
	Creación de la línea de crédito Transporte Responde.	Hoy, el sector registra dificultades de acceso al crédito como consecuencia de la disminución de ingresos desde marzo pasado. Sector transporte intermunicipal y terminales de transporte considerado de alto riesgo por entidades financieras.

Beneficios como el pago del anticipo de renta otorgado mediante el Decreto Legislativo 766, de 29 de mayo, de 2020, habrían sido un gran alivio para conservar la liquidez del sector transporte, el cual no se le otorgó al sector a pesar de cumplir los supuestos de

hecho del artículo 808, del Estatuto Tributario que dispone la *"Facultad para reducir el anticipo en forma general. El Gobierno Nacional podrá autorizar reducciones del anticipo del impuesto, cuando en un ejercicio gravable causas ajenas a la voluntad de los contribuyentes hagan prever razonablemente una disminución general de las rentas provenientes de determinada actividad económica"*. Al omitir la inclusión de este, se disminuyó aún más la liquidez de efectivo para afrontar la crisis.

Es preciso indicar que Conalter, desde el 16 de marzo de 2020, ha presentado propuestas al Gobierno para que en el marco de la emergencia se emitan normas que mitiguen la grave afectación económica de las sociedades terminales de transporte habilitadas por el Ministerio de Transporte. Las respuestas del Ejecutivo se han limitado a remitir por competencia a las diferentes entidades, sin resolver de fondo las solicitudes presentadas.

El sector de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera se encuentra suspendido desde el 19 de marzo, de 2020; su operación se ha reducido en el 99.7%, lo que representa más de 120 días sin ingresos, equivalentes a 840.000 millones de pesos dejados de percibir, los cuales son irrecuperables.

Así mismo, a través de la unidad gremial conformada por la Asociación para el Desarrollo Integral del Transporte Terrestre (Aditt), la Asociación Nacional de Transportadores (Asotrans), la Unión de Transportadores de Colombia (Utrans), la Cámara Sectorial del Transporte de la Andi, el Consejo Superior del Transporte (CST), la Cámara Colombiana de Empresarios del Transporte (Caetra), la Asociación Colombiana de Empresas de Transportadores (Asoemtrans), la Asociación de Transportadores del Quindío (Asotraquindio), la Asociación de Transportadores de Caldas (Asotranscal), la Asociación Nacional de Transportadores (Atransec) y la Asociación Nacional de Empresas de Transporte en Colombia (Anetc), se han solicitado diferentes alivios de índole económico, tributario y operacional para el sector, en las más de 10 reuniones llevadas a cabo con la vicepresidenta de la República, Martha Lucía Ramírez; la ministra del Transporte, Ángela María Orozco; y la viceministra de Transporte, Carmen Ligia Valderrama; sin que a la fecha se tengan soluciones integrales para propietarios de vehículos, empresas de transporte público intermunicipal de pasajeros por carretera, terminales de transporte y demás servicios conexos y complementarios.

El balance de las medidas expedidas por el Gobierno, que repercuten directamente en el sector, demuestra que tan solo se ha permitido el uso de recursos de ahorro, con

limitación hasta el 85% de los fondos de reposición automotora para propietarios, y que se ha establecido la línea de crédito, Transporte Responde, a través de Bancoldex. Aunque es buena la intención de facilitarles el acceso al crédito a los transportadores, el sector no ha podido acceder a este beneficio por falta de liquidez, originada en la caída de ingresos en los últimos cuatro meses, circunstancia que ha hecho que las calificadoras de riesgo consideren a los transportadores como clientes de "alto riesgo", cerrándoles las puertas del crédito.

El sector de transporte terrestre automotor de pasajeros, que fue el primero en cerrar operaciones, se encuentra en una etapa agónica, con pocas posibilidades de salvarse económicamente, y sumergido en la total incertidumbre porque ignora la fecha de reapertura de operaciones.

El panorama empeoró con el planteamiento del Gobierno sobre planes piloto y de reinicio de la actividad. El desacierto es enorme: por un lado, dejar en manos de los alcaldes la decisión sobre la prestación del servicio público intermunicipal de pasajeros por carretera, incluso para usuarios excepcionados, solo ha originado el desbordamiento de la informalidad y la piratería en todo el territorio nacional. Hoy, el transporte informal es el que está prestando este servicio público esencial, de forma insegura y con total irresponsabilidad frente a las medidas de bioseguridad.

Por otra parte, el anuncio de pilotos entre municipios "no covid" o de "bajo covid", no es viable, toda vez que esos municipios no guardan relación comercial o de afinidad entre sí y su escaso flujo de pasajeros no permitirá reiniciar operaciones de forma regular. Téngase en cuenta que la dinámica del sector está orientada a la conectividad de los grandes centros, ciudades capitales y cabeceras de provincias con municipios que requieren y demandan bienes, productos y servicios para su desarrollo y subsistencia.

El transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera en Colombia -que por más de ocho décadas ha sido eje fundamental de conectividad y desarrollo, además de fuente productora de ingreso y generación de empleo formal- hoy necesita de herramientas legislativas para salvarlo de la quiebra. En el siguiente cuadro, elaborado por el Consejo Superior del Transporte, se muestra la conformación laboral del sector:

CONFORMACIÓN LABORAL DEL SECTOR TRANSPORTE			
PARQUE AUTOMOTOR- CONDUCTORES	EMPLEADOS DIRECTOS (SIN CONDUCTORES)	EMPLEADOS INDIRECTOS	MODALIDAD DE TRANSPORTE
40.000	56.000	14.000	96.000
20.000	132.000	24.000	288.000
14.000	15.200	1.400	33.600
250.000	275.000	25.000	375.000
27.000	35.100	10.800	64.800
		6.000	15.000
		3.500	6.450
351.000	513.300	84.700	878.850
			<b>TOTAL</b>

Fuente: Consejo Superior de Transporte (CST).

<b>EMPLEADOS DIRECTOS TOTALES</b>	<b>598.000</b>
<b>EMPLEADOS INDIRECTOS TOTALES</b>	<b>878.850</b>
<b>EMPLEO TOTAL</b>	<b>1.476.850</b>

Por los motivos expuestos, es necesario realizar un análisis del comportamiento del sector transporte intermunicipal, antes y durante la pandemia; así como de las consecuencias financieras para el sector; al igual que un estudio comparado con experiencias internacionales sobre el grave impacto generado y las iniciativas legislativas adoptadas en otros países para salvar tanto empleos como al tejido empresarial que gira alrededor del transporte.

**4.1 Operación del transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera antes de la pandemia generada por el coronavirus Covid -19**

El transporte intermunicipal de pasajeros por carretera es un servicio público esencial que, según Conalter (2020), movilizó en 2019 más de 72.682.733 pasajeros, desde las terminales de transporte, habilitadas por el Ministerio de Transporte, y afiliadas a Conalter<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> De las 48 terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que hay en el país, 21 se encuentran afiliadas a la Corporación Nacional de Terminales de Transporte - Conalter.

En Colombia hay 1.123<sup>2</sup> municipios, de los cuales solo 48 cuentan con terminal de transporte terrestre de pasajeros. En ese contexto, existe un subregistro de usuarios de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que se movilizan desde los 1.075 municipios que no cuentan con este tipo de equipamientos urbanos.

El transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera se presta a través de 540 empresas de transporte y 48 terminales. Este servicio garantiza la conexión entre todos los municipios del país, lo que lo convierte en el medio preferido por los colombianos para movilizarse, preferencia que se demuestra en las cifras de movilidad de personas y despachos vehiculares realizados desde las terminales:

**Tabla 1. Información de pasajeros y despachos de vehículos discriminados en el 2018, 2019, 2020<sup>3</sup>**

N°	Terminal	2018		2019		2020	
		Pasajeros	Vehículos	Pasajeros	Vehículos	Pasajeros	Vehículos
1	Aguachica	167.171	40.528	295.525	57.385	79.776	14.913
2	Aguazul	1.010.562	139.637	1.374.627	165.815	116.645	34.781
3	Apartado	1.979.366	380.128	1.639.312	319.383	443.855	83.364
4	Armenia	6.684.490	797.110	7.355.673	806.971	1.559.077	211.874
5	Barranquilla	2.701.892	231.653	3.174.027	234.050	221.037	51.694
6	Bogotá Norte	3.919.540	298.941	2.935.756	368.432	349.322	108.396
7	Bogotá Salitre	11.155.560	1.157.811	10.899.407	1.290.428	1.976.427	309.606
8	Bogotá Sur	3.993.689	335.724	3.541.924	338.268	605.278	73.657
9	Bucaramanga	2.899.833	259.376	2.808.716	265.618	484.090	52.889
10	Buenaventura	278.554	62.365	218.263	49.208	69.539	13.312
11	Buga	3.478.110	313.265	3.254.352	297.716	620.815	68.054
12	Calli	12.856.772	1.227.457	12.021.415	1.171.956	2.828.417	331.328
13	Cartagena	2.203.231	431.376	3.533.172	480.271	810.736	104.779
14	Caucasia	323.898	67.933	375.843	76.040	86.162	16.787
15	Chiquinquirá	1.866.669	216.359	1.681.367	223.040	283.379	49.615
16	Cúcuta	1.569.865	147.044	1.724.132	155.412	371.817	35.552
17	Duitama	5.416.813	407.250	4.672.173	414.333	788.426	87.659
18	Espinal	1.815.043	263.008	1.605.861	285.786	338.493	63.120
19	Florencia	1.186.355	170.142	1.147.535	169.347	257.978	41.199
20	Fusagasugá	713.450	299.798	1.078.598	297.734	120.823	67.685
21	Garzón	1.350.536	181.788	1.058.500	175.867	256.880	39.669

<sup>2</sup> Datos abiertos. 20 de mayo de 2020. Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/Mapas-Nacionales/Departamentos-y-municipios-de-Colombia/xds5-pm3f>

<sup>3</sup> Datos suministrados por la Superintendencia de Transporte, mediante oficio No. 20201000368971. 20 de julio de 2020. Fuente: Sistema de Interoperabilidad.

22	Girardot	1.910.100	221.912	1.839.646	218.534	361.219	46.234
23	Honda	1.642.386	272.543	1.584.097	266.449	189.087	57.458
24	Ibagué	4.599.174	354.355	4.560.269	365.046	943.714	76.266
25	Ipiales	2.121.073	261.384	2.104.015	241.509	462.709	48.969
26	La Plata	360.693	51.619	334.513	48.590	64.868	10.562
27	Maicao	442.634	28.885	136.977	10.585	123.142	8.194
28	Manizales	3.040.894	275.584	3.152.324	295.570	662.768	66.212
29	Medellín Central	10.485.948	805.012	9.659.728	724.016	2.250.845	191.239
30	Medellín Sur	1.761.694	200.349	2.382.498	277.234	526.621	66.272
31	Melgar	0	0	719.465	129.367	329.206	51.528
32	Montería	2.439.085	286.858	2.633.134	289.004	590.305	62.631
33	Neiva	4.298.493	327.460	3.888.257	324.547	694.694	71.059
34	Ocaña	379.203	55.424	396.805	57.479	78.411	10.926
35	Pamplona	80.106	80.106	59.755	59.755	0	0
36	Pasto	3.035.017	344.296	2.976.949	317.016	608.527	68.210
37	Pereira	6.897.758	766.234	6.834.156	756.850	1.393.182	185.168
38	Pitalito	1.366.767	244.405	1.932.189	246.472	442.299	54.606
39	Popayán	5.566.367	408.816	4.934.781	344.296	903.693	61.127
40	San Gil	2.180.543	209.608	1.091.777	130.120	43.238	9.370
41	Santa Marta	830.184	213.086	1.539.500	216.667	280.570	48.330
42	Socorro	426.099	80.152	324.052	58.479	17.481	6.162
43	Sogamoso	3.821.492	320.677	2.933.195	305.233	538.931	67.727
44	Tuluá	3.830.184	403.416	3.575.965	380.237	845.048	88.931
45	Tunja	5.841.707	434.074	3.868.538	365.354	540.027	81.447
46	Valledupar	1.503.226	143.875	1.628.103	156.819	363.981	36.608
47	Villagarzón	492.046	85.642	779.224	136.014	184.743	28.792
48	Villavieja	2.345.566	530.103	3.916.998	337.557	722.070	88.465
	<b>TOTAL</b>	<b>139.269.838</b>	<b>14.834.568</b>	<b>136.183.088</b>	<b>14.701.499</b>	<b>26.830.351</b>	<b>3.452.426</b>

Observando estas cifras, surge la inquietud acerca de cómo es el comportamiento del transporte aéreo, que es la otra modalidad masiva de movimiento de pasajeros entre ciudades. Al respecto, hay que reconocer que este sector ha tenido un repunte importante en los últimos años, aunque su crecimiento está limitado por la falta de infraestructura. En total, según el Ministerio de Transporte, son 590 aeropuertos y campos de aterrizaje en Colombia, de los cuales: 74 son de propiedad de la Aerocivil, 14 de los departamentos, 94 municipales, 9 militares, 185 de fumigación y 214 privados<sup>4</sup>.

La referencia es importante si se tiene en cuenta que mediante el sistema de transporte aéreo, en 2019, se movilizaron 72 millones 93 mil viajeros en rutas nacionales y 14

<sup>4</sup> Ministerio de Transporte. Sin fecha. Recuperado de: <https://www.mintransporte.gov.co/preguntas-frecuentes/67/transporte-aereo-aeropuertos>.

millones 174 mil viajeros internacionales<sup>5</sup>; mientras que en el transporte terrestre, solo en pasajeros que salieron de las terminales de transporte se registraron aproximadamente 136.183.088 millones de usuarios en el año 2019<sup>6</sup>, es decir, los registrados, casi doblaron el número de viajeros.

El transporte de personas tiene períodos de baja y de alta demanda; esta última se presenta en puentes festivos; Semana Santa; vacaciones de junio y julio; semana de receso escolar, de octubre; y vacaciones de diciembre y enero. Desde el punto de vista financiero, las temporadas altas permiten apalancar la operación del transporte. Mientras dure la pandemia, esos picos de demanda no se presentarán, afectándose aún más el sector.

Es de resalta que a través de esta modalidad de transporte público se garantiza el derecho a la movilidad de miles de usuarios que prefieren este tipo de transporte, en la medida que permite la conexión entre con aquellos municipios a los cuales solo se puede acceder por vía terrestre, a lo que hay que sumar sus tarifas económicas comparadas con las de la aviación.

**4.2 Operación del transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera en la pandemia por la Covid-19**

El Gobierno, mediante el Decreto 482, de 2020, creó el Centro de Logística y Transporte, al tiempo que determinó la forma en que se operará el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera durante los períodos de aislamiento obligatorio, permitiendo solo el transporte de las personas que estén cobijadas por las actividades exceptuadas en el respectivo decreto.

El Ministerio de Transporte emitió la Circular No. 2020101025131 sobre implementación de los decretos 457 y 482, de 2020, en lo relacionado al transporte.

La Superintendencia de Transporte, por su parte, emitió la Circular Externa No. 06, del 15 de mayo, de 2020, que indica que las empresas de transporte de pasajeros por carretera deben “coordinar” con las autoridades locales los despachos de los vehículos. Esta circular

<sup>5</sup> Revista Semana. 21 de febrero de 2020. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/transporte-aereo-incremento-en-91-los-pasajeros-movilizados-en-el-pais-en-2019/653113>

<sup>6</sup> Información suministrada por la Superintendencia de Transporte, en oficio citado anteriormente.



<p>fue derogada mediante la Circular Externa No. 0009, del 8 de julio, de 2020, sobre el <b>“deber de diligencia de las empresas de transporte para garantizar el cumplimiento de los contratos de transporte durante el aislamiento preventivo obligatorio”</b>.</p> <p>El 14 de julio, de 2020, los ministerios del Interior y del Transporte expidieron la Circular 2020 – 80 – DMI – 100, sobre: “movilidad intermunicipal en el marco de la normativa vigente durante el aislamiento preventivo obligatorio”, dirigida a alcaldes y gobernadores.</p> <p>Dicha circular hace referencia a la garantía del derecho a la movilidad, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El servicio público de transporte se prestará en condiciones de seguridad cumpliendo con los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud, Resolución 677, del 24 de abril, o aquella que la modifique o reemplace.</li> <li>• Las autoridades y organismos de tránsito, autoridades de transporte de los municipios y departamentos, atenderán las solicitudes formuladas por las empresas de servicio público legalmente habilitadas para garantizar el cumplimiento del artículo 7, del Decreto 990, del 9 de julio, de 2020, que garantiza la prestación del servicio de transporte para personas que desarrollan actividades permitidas por el artículo 3 del mencionado decreto, es decir, personas cobijadas por una de las excepciones del decreto.</li> <li>• Reiteran a los mandatarios locales la obligación de hacer cumplir a las empresas prestadoras de servicio de transporte los protocolos adoptados por el Ministerio de Salud.</li> </ul> <p>El Centro de Logística y Transporte emitió los documentos: <b>“Operación de rutas de transporte público de pasajeros por carretera durante el Estado de Emergencia Económica y Social y aislamiento preventivo obligatorio”</b> y <b>“Esquema de operación de las Terminales de Transporte Terrestre durante el término del Aislamiento Preventivo Obligatorio”</b>, por medio de los cuales direcciona la operación de las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, en períodos de aislamiento preventivo obligatorio.</p> <p>Con el objetivo de encontrar un equilibrio entre la necesidad de ofrecer el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera a las personas que se encuentren incluidas dentro de las excepciones contempladas en el artículo 3, del Decreto 457, de 2020, y con</p>	<p>el fin de minimizar la propagación del virus evitando la aglomeración de personas, el Centro de Logística y Transporte decidió que las empresas que prestan el servicio de transporte de pasajeros por carretera, mixto y las terminales de transporte deben tener en cuenta las siguientes condiciones de operación, de carácter excepcional:</p> <p>I. <b>Rutas para municipios dormitorio o de cercanías:</b> definidas como aquellas que prestan un servicio de transporte de pasajeros o mixto por carretera con cobertura entre municipios cercanos, con una fuerte interrelación económica, prestación de servicios y vivienda entendidos como municipios aledaños a ciudades principales.</p> <p>Para ello se toma que, la distancia entre municipios oscila entre los 0 a 40 kilómetros de las ciudades principales, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para estos casos, las rutas habilitadas seguirán operando en los mismos sitios de origen y destino en que operaban normalmente antes de decretado el aislamiento preventivo obligatorio.</li> </ul> <p>Es decir, ser las empresas que tienen habilitación y asignación de rutas que se enmarquen en el radio de acción definido, las llamadas a prestar el servicio según las condiciones de demanda del servicio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El número de despachos se deberá ajustar atendiendo a la demanda existente, la cual debe ser objeto de seguimiento y monitoreo.</li> <li>• Las rutas que se integran con sistemas de transporte deberán coordinar su operación con el administrador o ente gestor de estos sistemas, y determinar la operación de las estaciones o portales.</li> <li>• Para las rutas que se despachan desde las terminales de transporte habilitadas por el Ministerio de Transporte que se enmarquen en el radio de acción inicialmente determinado, deberá existir coordinación entre las empresas y las terminales, para determinar horarios de servicio y atención de los despachos y llegadas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para los demás casos, las empresas de transporte deberán coordinar con la autoridad municipal, identificando los puntos de ascenso y descenso de pasajeros, la recepción de pasajeros exceptuados y los horarios.</li> </ul> <p>II. <b>Servicios diferentes a los que se prestan en ciudades dormitorio o de cercanías:</b> se entenderán como aquellos servicios de transporte de pasajeros de carretera o mixto, diferentes a los que se prestan en ciudades dormitorio o cercanías, que usualmente tienen un cubrimiento para una distancia superior a 40 kilómetros entre origen y destino.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En cumplimiento de los Decretos 457 y 482, de 2020, se considera que estos viajes son ocasionales y excepcionales.</li> <li>• Debido a la excepcionalidad de estos viajes, y cuando se requiera en todo caso el servicio intermunicipal, se deberá aplicar el siguiente procedimiento:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se establecerán puntos de información donde se indique la línea telefónica obligatoria con la que debe contar la terminal de transporte, y de manera opcional los canales no presenciales de la terminal tales como un correo electrónico o en una página web para que los usuarios que requieran viajar, puedan realizar la inscripción con mínimo 24 horas de anticipación al inicio de su viaje.</li> <li>- Las empresas de transporte deberán informar a la terminal o a la autoridad local, a falta del primero, el número de pasajeros que van a movilizarse; de manera previa a su despacho a efectos de coordinar la logística en el punto de origen.</li> <li>- Teniendo en cuenta el número de usuarios que se enmarque en las excepciones, las empresas programarán el despacho para atender los usuarios inscritos, permitiendo el servicio alternado entre las empresas autorizadas en la misma ruta origen – destino.</li> <li>- La empresa encargada del despacho, según sea el caso, se comunicará con los usuarios confirmando la hora de salida de su viaje.</li> <li>- Se deberá verificar que, en todos los casos, el servicio se preste cumpliendo con los lineamientos establecidos intersectorialmente por los ministerios de Salud y Protección Social, y de Transporte, orientados a fortalecer la bioseguridad, prevención y mitigación de factores de riesgo, con el fin de disminuir y controlar posibles exposiciones de la población.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las terminales de transporte y las empresas reportarán a la Superintendencia de Transporte los viajes realizados en esta categoría durante el día anterior.</li> </ul> <p>Las ciudades que tienen terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera habilitadas por el Ministerio de Transporte, prestarán el servicio en las condiciones autorizadas por el Centro de Logística y Transporte, sin perjuicio de que las mismas pueden ser reconsideradas por parte del mismo Centro, en consideración a las medidas que determine el Gobierno y a la oferta y demanda en el servicio.</p> <p>Se resalta la importancia de la articulación entre los actores involucrados en este servicio (Gobierno, autoridades locales, empresas prestadoras del servicio, terminales de transporte y Policía de Tránsito), garantizando en todo momento la prestación del mismo a aquellos usuarios que se encuentran exceptuados de movilizarse en los términos indicados en el referido Decreto 457, de 2020. En esa medida, la Policía Nacional y la Secretaría de Salud, del respectivo municipio, habrán de ejercer sus funciones tendientes a garantizar la seguridad en la prestación del servicio, así como de los transportadores y los usuarios.</p> <p><b>4.2.1 Esquema de operación de las terminales de transporte terrestre durante el término del aislamiento preventivo obligatorio</b></p> <p>I. La prestación del servicio de las terminales de transporte se realizará en consideración a la oferta de operaciones autorizada por el Centro de Logística y Transporte, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las terminales que están en zonas conurbanas definidas por el Ministerio de Transporte y aprobadas por el Centro de Logística y Transporte, permanecerán abiertas para atender las rutas autorizadas por éste para el efecto. Aquellas que se encuentren por fuera de esta zona podrán suspender el uso de las instalaciones físicas, pero deberán disponer de una línea telefónica para la solicitud de servicio por parte de pasajeros dentro de los horarios en los que venían realizando la operación.</li> <li>• Las terminales de transporte deben realizar campañas de difusión, junto con las autoridades locales y nacionales, informando sobre los mecanismos que tienen los usuarios para acceder al servicio público de transporte,</li> </ul>

realizar reservaciones y compras de tiquetes. Habrá una línea telefónica disponible y se podrán usar mecanismos alternativos como página web, datos de línea telefónica y correo electrónico, para que estén enterados de la forma de operación de las terminales.

Para todos los efectos, las terminales de transporte deben contar con aviso(s) en la(s) entrada(s) de las terminales en donde se informe sobre los mecanismos que tienen los usuarios para acceder a los servicios públicos de transporte.

- Las terminales de transporte, a través de sus representantes legales, deberán remitir un informe diario a la Superintendencia de Transporte a más tardar a las 8:00 horas, en el cual se indique la actividad del día anterior desde las 00:00 horas hasta las 23:59 horas. El informe deberá incluir las solicitudes de servicios que recibieron en la fecha indicada, y habrá de ser remitido al correo electrónico [terminalestransportec19@supertransporte.gov.co](mailto:terminalestransportec19@supertransporte.gov.co) en el horario indicado.

II. Si existiendo demanda de servicios, las empresas de transporte público de pasajeros se niegan a prestar el servicio público, las terminales así lo certificarán a través de documento suscrito por el representante legal, el cual será remitido a la Superintendencia de Transporte para lo de su competencia.

III. Se restringe el ingreso a los terminales de transporte terrestre a personas diferentes de los viajeros, exceptuando únicamente a los viajeros que padezcan alguna condición médica especial, en condición de discapacidad y menores de edad, quienes podrán ingresar con un acompañante.

El Gobierno, a través de las siguientes decisiones adoptó los protocolos de bioseguridad de los medios de transporte públicos y privados y para quienes los operen, ordenando acoger las medidas higiénicas y demás que correspondan, para evitar así el contagio y la propagación de la Covid-19, los cuales fueron implementados por las empresas y terminales, de manera inmediata:

- Circular Conjunta No. 01, del 11 de marzo, de 2020.
- Circular No. 03, del 8 de abril, de 2020.

Circular No 04, del 9 de abril, de 2020.

Resolución No. 00666, del 24 de abril, de 2020, "Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus Covid 19.

Resolución No. 00677, del 24 de abril, de 2020, "Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus Covid -19 en el sector Transporte.

El Gobierno permitió a los alcaldes presentar planes piloto del sector de transporte de pasajeros por carretera, elevando las solicitudes ante el Ministerio del Interior. Pero es preciso resaltar que, reactivar el transporte intermunicipal a través de pilotos, así concebidos, será un proceso largo y complicado que ahondará más la crisis del sector, si se tiene en cuenta el número de municipios y la negativa de muchos mandatarios a reabrir este sector<sup>7</sup>, estrategia que debe ser replanteada y liderada urgentemente por el Ministerio de Transporte.

Conforme al marco normativo, la operación de las empresas de transporte de pasajeros por carretera y terminales de transporte es la siguiente:

**OPERACIÓN DEL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL EN PANDEMIA POR COVID-19**

Transporte intermunicipal en periodos de aislamiento preventivo obligatorio	Planes piloto del transporte intermunicipal
Decreto 482, de 2020. Establece cómo funcionará el transporte de pasajeros por carretera en periodos de aislamiento preventivo obligatorio. El mismo decreto creó el Centro de Logística y Transporte.	Decreto 990, del 9 de julio, de 2020. Establece la posibilidad de que los alcaldes eleven solicitudes al Ministerio del Interior con el fin de eliminar el aislamiento preventivo obligatorio. La consulta del alcalde debe enviarse al correo electrónico: <a href="mailto:covid19@mininterior.gov.co">covid19@mininterior.gov.co</a>
Todos los decretos que han ordenado el aislamiento preventivo obligatorio garantizan el transporte terrestre. Decreto 990, del 9 de julio, de 2020, artículo 7.	Para el caso del transporte intermunicipal y aéreo se ha manifestado por parte del Gobierno que las solicitudes de piloto se deben realizar de manera conjunta entre el municipio de origen y el municipio de destino. Una vez radicada la solicitud ante Ministerio del Interior, este consulta con el Ministerio de Salud para decidir si avalan o niegan el piloto. La decisión dependerá de la situación sanitaria de cada municipio.

<sup>7</sup> Periódico el Meridiano. 2020. Recuperado de: <https://elmeridiano.co/noticia/alcaldia-dice-no-a-la-apertura-de-rutas>.

	El Ministerio de Salud categorizará diariamente el estado de afectación de cada municipio. La respuesta de aval o negativa del piloto será dada por Mininterior una vez se haya evacuado el trámite aquí señalado
El Centro de Logística y Transporte emitió dos documentos sobre la operación, tanto de terminales como de empresas de transporte, para garantizar la prestación del servicio de transporte público a las personas que están dentro de las excepciones. Los documentos son: <i>Esquema de operación de las terminales de transporte durante el aislamiento preventivo obligatorio.</i> <i>Operación de rutas de transporte público de pasajeros por carretera durante el Estado de Emergencia Económica y Social y aislamiento preventivo obligatorio.</i>	Si el Ministerio del Interior avala el plan piloto de transporte intermunicipal, operativamente implica que se operaría en un mercado abierto sin control de exceptuados. (Así lo manifestó la Viceministra de Transporte en reunión con Asocapitales el pasado 1 de julio de 2020)
Rutas conurbadas: aquellas que prestan un servicio de transporte de pasajeros o mixto por carretera con cobertura entre municipios cercanos con una fuerte interrelación económica, prestación de servicios y vivienda entendidos como municipios aledaños a ciudades principales. <i>Distancia entre Cero y 40 kms de las ciudades principales, así:</i> rutas habilitadas siguen operando en los mismos sitios de origen y destino donde operaban antes del aislamiento preventivo obligatorio. Para las rutas que se despachan desde las terminales de transporte habilitadas por el Ministerio de Transporte que se enmarquen en ese radio de acción deberá existir coordinación entre las empresas y terminales, para determinar horarios de servicio y atención de los despachos y llegadas.	Medidas para municipios sin afectación o de baja afectación del coronavirus Covid-19.
Servicios diferentes a los que prestan en ciudades dormitorio o cercanía, cubriendo distancia superior a 40 km entre origen y destino: son viajes ocasionales y excepcionales. Procedimiento: establecer un punto de información donde se indique la línea telefónica obligatoria con la que deberá contar la terminal de transporte, o canales no presenciales: correo electrónico o página web, objetivo que los usuarios se inscriban con mínimo 24 horas de anticipación para iniciar su viaje. Las empresas deberán informar a la terminal de transporte, el número de pasajeros a movilizar, siempre usuarios que estén exceptuados. Las empresas programarán el despacho para atender a los usuarios inscritos, permitiendo el servicio alternado entre las empresas autorizadas	Los alcaldes de municipios sin afectación o de baja afectación del coronavirus Covid-19 podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber informado la condición de municipio sin afectación del coronavirus Covid-19 o de baja afectación del coronavirus Covid-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del coronavirus Covid-19 o de baja afectación del coronavirus Covid-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la

en la misma ruta origen – destino. Verificar el servicio cumpliendo los requisitos intersectoriales establecidos por los ministerios del Transporte, y de Salud. Protocolos de bioseguridad. Resolución 666 y 677, de 2020 del Ministerio de Salud. Las terminales de transporte reportarán a la Superintendencia de Transporte los viajes realizados en esa categoría durante el día anterior.	medida de aislamiento preventivo obligatorio. En todo caso, para iniciar cualquier actividad los municipios y distritos sin afectación y de baja afectación de coronavirus Covid-19 deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del coronavirus Covid-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones Covid, para evitar la propagación del coronavirus Covid-19, que adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial. Las personas que se encuentren en los municipios o distritos sin afectación o de baja afectación del coronavirus Covid-19, solamente podrán entrar o salir del respectivo municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el artículo 3 del presente decreto, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá si el municipio o distrito es un municipio sin afectación y de baja afectación del coronavirus Covid-19, y determinará cuando un municipio pierde la condición de ser un municipio sin afectación o de baja afectación del coronavirus Covid-19. ¿Qué pasa cuando un municipio pierde la condición de ser municipio sin afectación o de baja afectación? Cuando un municipio que haya obtenido la autorización del Ministerio del Interior de que trata el inciso primero de este artículo, pierda la condición de ser un municipio sin afectación o de baja afectación del coronavirus Covid-19, de acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Salud y Protección Social en su página web, el municipio quedará sometido a la medida de aislamiento preventivo obligatorio y solamente podrá permitir las actividades establecidas en el artículo 3 del presente decreto. El Ministerio de Salud y Protección Social podrá determinar el cierre de alguna o algunas de esas actividades dependiendo del análisis del comportamiento epidemiológico del municipio correspondiente. Usuario puede viajar sin restricciones.
Usuario debe portar una prueba sumaria de que hace parte de las excepciones. Verificado usuario debe estar dentro de las excepciones.	
Con la derogatoria de la Circular No. 6, del 15 de mayo, de 2020, de la Superintendencia de	

Transporte, y la expedición de la nueva Circular No. 9, del 8 de julio, de 2020, en la cual se establece el "Deber de diligencia de las empresas de transporte para garantizar el cumplimiento de los contratos de transporte durante el aislamiento preventivo obligatorio", se determinó que:

Las empresas de transporte verificarán con la terminal de transporte terrestre si en el municipio de destino existe alguna restricción para que el vehículo pueda ingresar y los pasajeros descender. La circular es muy precisa en señalar que "no habilita a las autoridades a exigir permisos o aprobaciones para el despacho de los vehículos, ni modifica las reglas de habilitación y operación de las empresas previstas en las leyes y decretos, ni las decisiones del Centro de Logística y Transporte. Impone a las autoridades territoriales el control del transporte informal e ilegalidad de pasajeros especialmente alrededor de las terminales de transporte terrestre, sin perjuicio de los demás lugares identificados por la respectiva autoridad.

De acuerdo a las normas citadas y mientras dure la pandemia por la Covid-19, el sector de transporte terrestre automotor de pasajeros es y seguirá siendo uno de los más afectados, al estar restringida su operación. A esta situación habría que sumar el hecho de que las restricciones registradas en 2020 muy posiblemente seguirán vigentes en 2021, es decir, solo pudiéndose movilizar a personas que se encuentren dentro de las actividades exceptuadas. Sobre la expectativa de planes piloto, tal y como está planteada, no será viable la reapertura, afectándose un servicio público esencial y su acceso, a los ciudadanos.

Desde el punto de vista financiero, para las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, la afectación hoy ya es gravísima, pues su fuente principal de ingreso es la tasa de uso, pago que hacen las empresas de transporte de pasajeros por carretera por cada despacho que realizan desde las terminales de transporte.

En un comunicado de prensa de la Superintendencia de Transporte, del 5 de mayo, de 2020, se informó: **"Las movilizaciones de usuarios mediante las terminales de transporte público terrestre en el país, han registrado un descenso de 99.7% en el período comparativo entre el 25 de marzo al 26 de abril de 2020, frente al período del 27 de marzo al 28 de abril de 2019. Así mismo, la reducción de despachos se redujo en un 93.3%".**

El transporte de pasajeros por carretera, de los doce meses del año, lleva más de cuatro meses sosteniendo los gastos de operación y administración sin ingresos y operando solo con los lineamientos del Centro de Logística y Transporte, lo que pone en vilo la sostenibilidad financiera induciendo a este sector a adoptar medidas drásticas como reducción de la planta de personal, reducción de costos operacionales (con los protocolos de bioseguridad este rubro tiende a crecer).

En la medida que disminuye la operación de las empresas de transporte de pasajeros por carretera, los ingresos de las terminales de transporte de pasajeros por carretera, también se ven seriamente afectados.

Durante la pandemia se han movilizado cerca de 630.700 usuarios en 170.000 vehículos despachados desde las terminales de transporte. Es decir, que este movimiento corresponde a 100 días con un movimiento de 6.307 pasajeros/día. Frente a una movilidad de 547.945 aproximadamente de pasajeros que se transportaban por día en todo el territorio nacional; y frente a 356.164 pasajeros/día despachados desde las terminales de transporte<sup>8</sup>.

**4.2.2 Efectos de la pandemia en el transporte de pasajeros por carretera**

El transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera es un servicio público esencial, siendo esta actividad relevante para encadenar otra serie de servicios que son conexos tales como: terminales de transporte, centros de diagnóstico automotor, montallantas, talleres de mecánica y mantenimiento, hoteles, seguros, parqueaderos públicos, venta de repuestos, combustibles, entre otros.

**Según cifras del Consejo Superior del Transporte (2020), como ya se mencionó en acápite anterior, el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera genera 598.000 empleos directos y 878.000 indirectos, para un gran total de 1.476.850 puestos de trabajo que hoy están en grave riesgo, razón por la cual es importante dar herramientas a este sector, gran generador de empleo, con una alta democratización de la propiedad.**

El freno impuesto por cuenta de la llegada de la pandemia por la Covid-19 a Colombia puede tener efectos perversos en el sector sino se adoptan medidas para protegerlo. Hoy

<sup>8</sup> Superintendente de Transporte. Noticias RCN. 30 de junio de 2020.

Con base en las directrices citadas, el transporte de pasajeros por carretera ha registrado una disminución del 99%, no solo por las medidas adoptadas por el Gobierno, sino también por las medidas de las autoridades locales, tales como ordenar el cierre y cese del transporte intermunicipal a pesar de que el transporte siempre ha estado garantizado en los decretos presidenciales, tal y como se evidencia conforme a información suministrada por la Superintendencia de Transporte, que se revela a continuación:

**Tabla 2. Movimiento de pasajeros y despachos de vehículos en el 2020, comparado con el mismo período en el 2019**

2019		2020		Comparativo			
Periodo comprendido del 3 de enero al 15 de julio 2019		Periodo comprendido del 1 de enero al 13 de julio 2020		%	Dif. Pasajeros	%	Dif. Vehículos
Pasajeros	Vehículos	Pasajeros	Vehículos				
76.980.219	7.804.188	26.830.351	3.452.426	-65%	-50.149.868	-56%	-11.256.614

Afirma la Superintendencia, en respuesta a solicitud realizada por el Senador Aguilar que: "Por su parte, teniendo en cuenta que con ocasión de la pandemia se decretó el aislamiento preventivo obligatorio, se remite la información de pasajeros y despachos de vehículos del período comprendido entre el 25 de marzo al 13 de julio comparado con el mismo período del año anterior (del 17 de marzo al 15 de julio de 2019).

**Tabla 3. Movimiento de pasajeros y despachos de vehículos en el aislamiento preventivo obligatorio, comparado con el mismo período en el 2019**

2019		2020		Comparativo			
Pasajeros	Vehículos	Pasajeros	Vehículos	%	Dif. Pasajeros	%	Dif. Vehículos
44.572.457	4.411.591	953.146	248.785	-98%	-43.619.311	-94%	-4.162.806

Como se puede observar las proyecciones operacionales en el transporte intermunicipal son devastadoras, ya que según lo ha informado la OMS solo se tendrá una vacuna en el lapso de un año, por lo tanto, en el inmediato futuro ni las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, ni las terminales de transporte podrán obtener recursos derivados de las denominadas altas temporadas o períodos de alta movilidad, ya mencionados.

también están en riesgo cientos de inversiones privadas realizadas por colombianos de bien que creyeron en el sector y que están a punto de incumplir las obligaciones financieras adquiridas para realizar tales inversiones, o ya las han incumplido. Cada vehículo de servicio público de pasajeros por carretera, en la práctica es una microempresa de la cual dependen muchas familias.

El sector enfrenta un escenario adverso, tanto en lo operacional como en lo económico, producto de la incertidumbre sobre la prórroga de los aislamientos preventivos obligatorios y el inicio de planes piloto de reactivación del transporte intermunicipal.

Mientras otros sectores de la economía pueden ofertar sus servicios en medios digitales, el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera no puede hacerlo, toda vez que requiere la movilización física de una persona. El teletrabajo en este sector es imposible. Adicionalmente, hay que tener en cuenta la invitación de un sector de la ciudadanía a no usar el transporte público.

A la fecha de elaboración del presente proyecto de ley, el panorama que se avizora es realmente preocupante y se podría presentar un escenario realmente complejo, por las razones que a continuación se enuncian:

- Procesos de disolución y liquidación de empresas de transporte de pasajeros por carretera.

Evitar llegar a este punto es lo que motiva el presente proyecto de ley de salvamento para las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera en Colombia y las terminales de transporte. Es de resaltar que se tiene una propiedad democratizada, cada vehículo es una empresa familiar, de la cual, en promedio dependen más de 10 personas.

Una empresa que entre en disolución es una empresa que no tributará al Estado, ni con impuestos, ni con pago de contribuciones, ni demandará la prestación de otros servicios tales como: compra de combustible, compra de pólizas de seguros, servicios financieros (préstamos), servicios en terminales de transporte, arriendos, servicios de mantenimiento preventivo y correctivo, servicios en Centros de Diagnóstico Automotor, servicios de restaurantes. Adicionalmente, los trabajadores desvinculados pasarían a engrosar las cifras de desempleo en el país.



- Aumento desbordado del transporte pirata: crecimiento preocupante de la prestación del servicio de transporte en medios no autorizados, lo que evidencia que es necesaria una reactivación del sector de transporte público habilitado por el Ministerio de Transporte.

Con la expedición de la Circular Externa 6, del 15 de mayo, de 2020, la cual fue derogada con la Circular Externa No. 9, del 8 de julio, de 2020, se presentaron situaciones de presunto abuso de autoridad en algunos municipios al restringirse el transporte de pasajeros por carretera, así se trate de personas exceptuadas; en otros casos se limitado el ingreso de vehículos de servicio público de pasajeros por carretera a diferentes municipios.

En este cuadro se evidencian los tiempos de espera para que una persona, que está dentro de las excepciones de los decretos presidenciales, pueda movilizarse en transporte intermunicipal, durante la vigencia de la Circular Externa No. 06, del 15 de mayo, de 2020, expedida por la Superintendencia de Transporte, medida ya derogada por la Circular Externa No. 9 del 8 de julio de 2020:

USUARIOS	EMPRESA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS	TERMINAL DE TRANSPORTE	MUNICIPIOS
1-. Justificar su excepción conforme al Decreto 749, de 2020.	1-. Inscribir ante el Centro de Logística y Transporte los pasajeros, vehículo, conductor.	1-. Terminal reporta a Supertransporte el listado de pasajeros.	1-. Trámite de permisos para ingreso a los municipios a empresas de transporte de pasajeros y pasajeros.
2-. Registrarse en el Centro de Logística y Transporte.	2-. Reportar el listado ante la terminal de transporte.	2-. Reporta a la terminal de destino la guía de tamizaje.	2-. Respuestas fuera de los términos que establecen.
3-. Esperar a que se le otorgue "permiso" por parte de autoridades locales para el ingreso a la respectiva ciudad.	3-. Esperar obtener permiso del municipio para ingresar sus pasajeros o para poder hacer un despacho.	3-. Coordinar ingreso de pasajeros por despacho de vehículos.	3-. Ausencia de control al servicio especial e ilegal.
4-. Esperar a que la autoridad municipal	Respuestas tardías de los municipios, en algunos	4-. Coordina con las autoridades locales,	

autorice a la empresa de transporte de pasajeros a ingresar a la terminal de Transporte.	casos los municipios ordenan verbalmente que no permitan el despacho de vehículos desde la terminal de transporte.	secretarías de salud, tránsito, Ditra, para despachos vehículos e ingresos de viajeros a la ciudad.	
5-. Los tiempos de espera son muy amplios, el usuario decide viajar en el transporte ilegal sin justificar su excepción y sin esperar autorizaciones.			

- Cierres temporales de terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera o inicio de procesos de insolvencia, ya que es imposible sostener los gastos con una disminución de ingresos del 99%. No existe punto de equilibrio entre la prestación del servicio y las múltiples exigencias para operar.

- Supresión de los períodos de alta movilidad vinculados con puentes festivos, vacaciones de junio – julio, diciembre, Semana Santa y recesos escolares. Impacta los ingresos proyectados por empresas de transporte intermunicipal y terminales de transporte.

- La reactivación del sector transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera conforme a los planes pilotos anunciados por el Ministerio de Transporte: Las empresas de transporte de pasajeros por carretera, jurídicamente ya tienen el permiso para operar sus rutas. Hoy, en aislamientos preventivos obligatorios, solo transportan personas exceptuadas. Sujetar la reactivación del sector a través de planes piloto, tal y como está planteado, se traduce en que las 540 empresas de transporte intermunicipal tendrían que acudir a cada municipio donde tengan ruta, a pedir "permiso" para operar una ruta que legalmente ya tienen.

Adicionalmente, se requiere el aval del Ministerio del Interior y del Ministerio de Salud, camino difícil ya que, dada la complejidad de la pandemia, los municipios No Covid, tienen restricciones para el ingreso y la salida de sus habitantes.

Los denominados "pilotos" desconocen las autorizaciones de funcionamiento de las empresas intermunicipales de pasajeros por carretera, así como los derechos

básicos de los ciudadanos a transportarse de una manera segura, cómoda y asequible.

Desde abril de 2020, las empresas de transporte de pasajeros por carretera han realizado transporte de personas exceptuadas, cumpliendo los protocolos de bioseguridad, cobrando un precio justo a los usuarios, señal que el Gobierno debería interpretar para permitir la operación del transporte que hoy no tiene fecha de apertura de reactivación.

Reconsiderar la estrategia de los planes pilotos para un servicio público esencial como el transporte intermunicipal es fundamental para garantizar a los colombianos una movilidad en condiciones de bioseguridad.

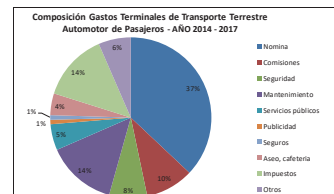
**4.3 Situación financiera de sector transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y terminales de transporte habilitadas por el Ministerio de Transporte**

Las sociedades terminales de transporte de pasajeros por carretera habilitadas por el Ministerio de Transporte, en su operación cuentan con los siguientes rubros por concepto de ingresos:

- **Venta de tasas de uso:** es el valor establecido por el Ministerio de Transporte, que pagan las empresas de transporte de pasajeros a las terminales, por el uso de sus áreas operacionales. Las tasas de uso aumentan una vez al año, con base en el índice precios al consumidor (IPC).

En el 2019, la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte revisó los costos de la tasa de uso mediante el estudio *Incremento de la Tasa de Uso*. Con base en los estados financieros de las terminales de transporte, los mayores costos de operación son<sup>9</sup>:

**Estructura de gastos de las terminales:** nómina (37%), impuestos y mantenimiento (14%) cada uno, comisiones (10%), seguridad (8%) y servicios públicos (5%); estos son los rubros de gasto que más pesan, tal como se muestra en el gráfico:



De acuerdo al estudio, la variación de precios de insumos es la siguiente:

Variación anual de precios según sub-rubro de costos						
Sub-rubro	Rubro	Peso dentro del rubro	Variación 2014	Variación 2015	Variación 2016	Variación 2017
Variación IPC			3,66%	6,8%	5,75%	4,09%
Nómina	Nómina	100%	4,24%	4,41%	6,79%	7,00%
Contratos de vigilancia	Seguridad	100%	12,35%	5,04%	12,70%	19,09%
Energía	Servicios públicos	53%	15,9%	18,4%	13,4%	10,86%
Acueducto, alcantarillados y aseo	Servicios públicos	23%	1,0%	10,7%	5,05%	9,01%
Telecomunicaciones	Servicios públicos	23,8%	3,8%	4,8%	5,9%	10,11%
Construcciones y edif	Mantenimiento	82%	4,5%	8,3%	8,0%	7,62%
Mant. Equip. de Comp.	Mantenimiento	6%	4,2%	8,1%	10,5%	8,84%
Mant. Equip. de Oficina	Mantenimiento	4%	1,8%	5,7%	7,6%	14,42%
Mant. Y Reparaciones**	Mantenimiento	0%				
Maq. Y Equipo**	Mantenimiento	7%				
Equipo de transporte**	Mantenimiento	1%				
Fotocopias	Publicidad	41%	0,5%	11,0%	1,0%	-0,1%
Suscripción a revistas	Publicidad	15%	0,2%	12,1%	5,5%	5,3%
Propaganda y anuncios	Publicidad	44%	3,1%	5,3%	6,9%	7,4%
Implementos de aseo	Aseo y cafetería	42%	4,6%	5,6%	7,7%	13,8%
Contratos de aseo	Aseo y cafetería	58%	2,3%	1,6%	1,0%	4,2%

- **Estaciones de gasolina:** rubro afectado como consecuencia de la orden de aislamientos preventivos obligatorios.

- **Centros de diagnóstico automotor:** cerrados entre marzo y junio de 2020.

<sup>9</sup> Ministerio de Transporte - Oficina de Regulación Económica. Estudio realizado en diciembre de 2019.

- **Arriendo de locales comerciales a empresas de transporte de pasajeros y comerciante:** como consecuencia de la disminución de la operación, existe una alta posibilidad de que los arrendatarios entreguen los inmuebles dada la falta de ingresos. Si bien es cierto, el Gobierno, mediante el Decreto 682, del 21 de mayo, de 2020, determinó que hasta el 31 de julio, de 2020, no se cobrará el IVA por concepto de arrendamientos a locales comerciales, es necesaria la prolongación de la medida, ya que hoy las terminales de transporte no tienen liquidez para atender pagos de impuestos.

Como se puede observar, gran parte de los recursos de las terminales de transporte dependen de negocios ligados con la movilidad, la cual ha estado restringida desde marzo con proyecciones a permanecer así en promedio de un año o más; por tanto, las terminales de transporte no han obtenido los ingresos para sostener su operación en las actuales condiciones que atraviesa el país y el mundo entero.

## 5. LEGISLACIÓN COMPARADA

### Experiencias de otros países sobre apoyo al sector transporte y sus servicios conexos

Revisado el contexto mundial, la situación del transporte y terminales de transporte de pasajeros por carretera es crítica debido a las decisiones de restricción a la movilidad que han tomado los Gobiernos; sin embargo, una vez superados los picos de contagio la reactivación del sector transporte ha sido diferente, a continuación, algunos casos:

#### 5.1 España

Las peticiones del sector transporte presentadas por Confibus<sup>10</sup> han sido comunes a las que hoy tiene el sector en Colombia: inclusión del transporte en autocar en el Plan de Reconstrucción y revitalización del turismo; aplazamiento de las cuotas de leasing y préstamos derivados de la renovación de flotas durante el menos seis meses; línea de financiación sin interés para dotar de liquidez a las empresas, con el fin de sostener las necesidades del servicio público de transporte: aplazamiento de las cotizaciones a la seguridad social de hasta seis meses sin intereses, haciendo frente a las mismas en un

<sup>10</sup> CONFEBUS. Marzo a junio 17 de 2020. Informe de Crisis – Covid-19. Recuperado de la página web: [www.confibus.es](http://www.confibus.es)

plazo de máximo de los 24 meses siguientes; ampliación de los ERTEs por causas de fuerza mayor, como mínimo hasta diciembre de 2020.

El Gobierno español ha creado un fondo con destino exclusivo para el sector transporte y empresas de transporte, con un plazo extendido y sin intereses.

El Consejo de Ministros español emitió el *Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del Covid-19 en los ámbitos de transportes y vivienda*<sup>11</sup>. Este contiene un conjunto de medidas necesarias para la reactivación económica en los ámbitos de los transportes y de la vivienda, para hacer frente al impacto del Covid-19.

“En lo referido al transporte, el objetivo es el de proteger la salud de los trabajadores y viajeros, garantizar la disponibilidad de los bienes y servicios esenciales, proporcionar liquidez a las empresas y reducir las cargas administrativas”<sup>12</sup>.

*“En el sector del transporte por carretera, se adaptan también importantes medidas. Una de las principales se dirige a restablecer el equilibrio económico de los contratos de gestión de servicios de competencia estatal.*

*“En concreto, en este caso de los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de uso general, se trata de aliviar la necesidad de liquidez del operador para que puedan seguir prestando un servicio público esencial y, por tanto, garantizar una red de transporte capilar que facilita la movilidad de un importante número de ciudadanos.*

*“Por otro lado, y añadida a la medida anterior, se posibilita una moratoria en el pago del principal de las cuotas de los contratos de préstamos, leasing y renting de vehículos dedicados al transporte público discrecional de viajeros en autobús y al transporte público de mercancías de más de 3,5 toneladas de masa máxima autorizada, en aquellos casos en que experimenten dificultades financieras como consecuencia de la emergencia sanitaria.*

<sup>11</sup> Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado español. 08 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/07/07/26/con>

<sup>12</sup> Consejo de Ministros español. Comunicado de prensa del 7 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-07072020-1430>

*“Esta medida permitiría un aplazamiento de hasta 250 millones de euros para el transporte discrecional de viajeros y de hasta 330 millones de euros en el caso del transporte de mercancías.*

*“Otra de las medidas adoptadas es la prórroga por 3 meses de la validez de los certificados de inspección técnica de los vehículos (ITV) cuya fecha de inspección esté comprendida entre el 21 de junio y el 31 de agosto de 2020, plazo que se contará desde la fecha de vencimiento del certificado.*

*“Mientras esté vigente esta prórroga, las empresas de transporte público de mercancías y de viajeros titulares de una licencia comunitaria tendrán preferencia en el paso por la inspección técnica periódica en las estaciones ITV”<sup>13</sup>.*

#### 5.2 Alemania

El Gabinete del Estado decidió ahorrar 40 millones de euros para las compañías de autobuses en Baden-Württemberg. Según el ministro de Transporte, Winfried Hermann, “esto ayudará a las numerosas compañías de autobuses pequeñas y medianas en la industria de turismo en el país, cuyos ingresos se han derrumbado por completo debido a la crisis de Corona.

“Para evitar quiebras generalizadas, es necesario otorgar a las empresas particularmente afectadas en el campo del turismo de autobuses, además de la ayuda estatal y federal existente, una donación única para salvar una escasez de liquidez en curso. Aquí, a las empresas se les otorgará una subvención única para cerrar una escasez de liquidez existente, destinada a cada entrenador por un monto de hasta 18,750 euros de fondos estatales.

“El requisito previo básico para este financiamiento estatal adicional, es un problema continuo de liquidez de las respectivas compañías, que debe ser confirmado por un certificado de un asesor fiscal o auditor. Además, la acumulación de fondos federales y estatales que ya se han otorgado, debe cumplir con la ayuda”<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana de España. 07 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-07072020-1430>

<sup>14</sup> Ministro de Transporte de Alemania, Winfried Hermann. 2020. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/kabinett-beschliesst-rettungsschirm-fuer-reisebusunternehmen>

#### 5.3 Estados Unidos

En el Congreso de Estados Unidos se radicó la Ley de Ayuda Económica para Servicios de Transporte de coronavirus (Certs), presentada por los senadores, Jack Reed (DR.I.) y Susan Collins (R-Maine), el 2 de julio. La norma proporcionaría US\$10 mil millones en fondos de ayuda de emergencia, en forma de subvenciones, para la industria de transporte con el fin de ayudar a salvar empleos.

En contexto, es relevante señalar que el transporte de pasajeros por carretera es un mercado menor al que hoy tiene Colombia.

A continuación se transcribe el Comunicado de prensa publicado el 10 de julio, de 2020<sup>15</sup>:

*“Washington, DC - La pandemia de Covid-19 ha afectado enormemente a las industrias de autobuses, autocares y transbordadores de pasajeros de Estados Unidos, que sirven como un enlace importante en la red de transporte de nuestra nación que emplea a más de 100,000 personas en Maine y en todo el país.*

*“Para ayudar a superar estos obstáculos, los senadores estadounidenses Susan Collins (R-ME) y Jack Reed (D-RI) presentaron la Ley de Alivio Económico de coronavirus para Servicios de Transporte (CERTS) de 2020, un proyecto de ley bipartidista que proporcionaría \$ 10 mil millones en ayuda económica de emergencia. Financiación, en forma de subvenciones (no menos del 50 por ciento de la financiación total) y otra asistencia económica. La financiación se distribuirá a través del Departamento del Tesoro de los EE. UU. a los operadores de autocares, compañías de autobuses escolares, operadores de buques de pasajeros de bandera de EE. UU., y otros proveedores de servicios de transporte de EE. UU. Designados por el Secretario del Tesoro en consulta con el Secretario de Transporte.*

*“Las compañías de autobuses y autocares de Maine ofrecen trabajos bien remunerados y ofrecen un servicio de transporte crítico para viajeros, escuelas, equipos deportivos, campamentos de verano y grupos de turistas. Sin embargo, debido a la pandemia de Covid-19, estas pequeñas empresas están luchando”, dijo el senador Collins, presidente del Subcomité de Asignaciones de Transporte.*

<sup>15</sup> Senator Collins Calls. 2020. Recuperado de: <https://www.collins.senate.gov/taxonomy/term/9>

“Además, las compañías de embarcaciones de pasajeros en Maine, incluidos los transbordadores y los barcos turísticos, están experimentando una tensión similar. Nuestra legislación bipartidista brindará apoyo adicional a los operadores de autobuses, operadores de embarcaciones de pasajeros y otros proveedores de servicios de transporte para ayudar a garantizar que estos enlaces críticos en nuestros sistemas de transporte sigan siendo sólidos.

“Estos operadores de autobuses brindan servicios de transporte esenciales para millones de estadounidenses. A pesar de que los operadores de autobuses tienen un gran éxito en sus resultados, muchas de estas compañías han estado en la primera línea de la respuesta Covid-19, llevando a los trabajadores de la salud y otro personal esencial donde se los necesita”, dijo el senador Reed, miembro del ranking del Subcomité de Transporte, Asignaciones. “Estas compañías confían en una fuerza laboral dedicada, calificada y regulada de casi 90,000 personas. Si el gobierno federal no actúa, será difícil impulsar la economía cuando las demandas de transporte vuelvan a subir. El camino hacia la recuperación económica de estos negocios ya es largo y empinado, y para que nuestra economía vuelva a funcionar, el gobierno federal necesita extender la asistencia a este enlace crítico en nuestra red de transporte”.

“La Ley Certs ha sido respaldada por la American Bus Association, la United Motorcoach Association, la National School Transportation Association (NSTA), la Amalgamated Transit Union y la Passenger Vessel Association.

“En un esfuerzo bipartidista para obtener asistencia de la Ley Certs para la industria del automovilismo, los senadores Collins y Reed previamente escribieron una carta conjunta al secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Steven Mnuchin, pidiendo apoyo federal para los negocios de autobuses y autocares.

“Según la Asociación Estadounidense de Autobuses, la industria de autobuses de US\$ 15 mil millones al año, que proporciona 600 millones de viajes de pasajeros al año, actualmente opera a aproximadamente el 15 por ciento de la capacidad debido a Covid-19. Como resultado, la mayoría de las 3.000 compañías de autobuses con motor de la nación han tenido que suspender a los empleados y sus 36.000 vehículos están atrapados en estacionamientos en lugar de salir a la carretera.

“Prácticamente todas las fuentes de negocios e ingresos para estas compañías han sido severamente restringidas o eliminadas. El cierre abrupto de colegios,

universidades y escuelas públicas; la cancelación de eventos públicos masivos como conciertos y eventos deportivos; y la suspensión de la mayoría del turismo significa que es probable que los niveles de pasajeros disminuyan durante muchos meses más. Incluso a medida que los estados reabran sus economías, es probable que el público desconfíe de los viajes comerciales en autobús hasta que una vacuna u otras medidas eliminen el riesgo de enfermedad de Covid-19.

“Para aquellas compañías que aún ofrecen servicio, habrá costos operativos adicionales significativos a medida que observen las recomendaciones de salud pública para el distanciamiento social, la limpieza y el uso de equipos de protección personal (PPE). Estos costos adicionales se suman a los altos costos generales y de seguro para la industria, con nuevos autobuses, autocares o embarcaciones que cuestan US\$ 500,000 o más. Y los vehículos en operación pueden requerir no solo un servicio de deuda significativo, sino también un mantenimiento continuo para que estén listos cuando se les solicite”.

**6. CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta que la pandemia generada por el coronavirus Covid-19 presenta un futuro lleno de incertidumbre, el proceso de recuperación económica del sector transporte intermunicipal y terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera dependerá de las medidas fiscales, crediticias y regulatorias que se puedan adoptar para preservar 540 empresas de transporte terrestre y 48 terminales de transporte del país, que generan un total de 1.476.850 empleos entre directos e indirectos, los cuales se ponen en riesgo, si el Gobierno no le da la mano al sector, así como también estaría en riesgo el encadenamiento productivo que genera la actividad del transporte terrestre y el acceso al transporte público como servicio público esencial para millones de colombianos.

Es relevante señalar que, en materia de transporte de pasajeros por carretera, no existe la opción que tienen otros sectores de la economía, como por ejemplo las ventas por internet. Las estrategias de prevención para evitar el contagio de la enfermedad, implican distanciamiento social de los colombianos, por lo tanto, la operación del transporte de pasajeros por carretera se hará de manera muy restringida.

Tanto las empresas de transporte como las terminales de transporte han realizado un gran esfuerzo por preservar su nómina; sin embargo, es inviable conservar una operación en las

condiciones que se han planteado desde el Centro de Logística y Transporte. Dado que los ingresos no son suficientes para mantener los empleos es necesario establecer medidas y alivios tributarios que permitan preservar este importante eslabón de la economía.

**TEXTO PROPUESTO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se establecen medidas de alivio económica para el sector de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros por carretera, terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y se dictan otras disposiciones”*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 211, del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

PARÁGRAFO: A partir del 1 de enero de 2021, y por un término de dos (2) años, exonerarse del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el parágrafo 2 del presente artículo, a las terminales de transporte de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte.

**Artículo 2.** Adiciónese un literal nuevo, al parágrafo 5, del artículo 240, del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

j) A partir del 1 de enero de 2021, los servicios prestados por las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y los servicios prestados por las terminales de transporte de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte, por un término de diez años.

**Artículo 3.** Adiciónese un numeral nuevo, al artículo 879, del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

32) Los retiros efectuados de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o de Economía Solidaria, según el caso, que realicen las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y las terminales de transporte de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte.

**Artículo 4.** Adiciónese un parágrafo nuevo, al artículo 7, de la Ley 1702, de 2013, en los siguientes términos:

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Agencia Nacional de Seguridad Vial, por un término de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, destinará recursos del Fondo Nacional de Seguridad Vial para apoyar los protocolos de bioseguridad en terminales de transporte de pasajeros por carretera debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte y de las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

**Artículo 5.** Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del congresista;

  
**RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA**  
Senador de la República  
Autor

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 1429, de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo.*

### TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresual

Autor: S. Richard Aguilar Villa

### ANTECEDENTES DEL PROYECTO

- El presente Proyecto de Ley ya había sido presentado el 27 de julio, de 2017, ante la honorable Cámara de Representantes, por la doctora Nohora Stella Tovar Rey, quien para entonces ocupaba una curul en el Congreso como Senadora de la República. Fue publicado en la Gaceta 617/17 e identificado como: Proyecto de Ley N° 240, de 2018, Senado; 047, de 2018, Cámara, "por medio de la cual se modifica la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo".
- En atención a la materia, le correspondió su estudio a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara, y fueron nombrados como ponentes los Representantes Lina María Barrera Rueda y Óscar Darío Pérez Pineda, quienes radicaron el informe de ponencia para primer debate, publicado en la Gaceta 926/17, así como el informe de ponencia para segundo debate, publicado en la Gaceta 127/18.
- La ponencia para primer debate, en Cámara, fue aprobada el 12 diciembre de 2017; y la ponencia para segundo debate, en Cámara, fue aprobada el 08 de mayo de 2018. El texto aprobado en Plenaria fue publicado en la Gaceta 592/18.
- El trámite en Senado de la República inició con mi designación como único ponente de la iniciativa, por lo cual radiqué ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta 627/18 y aprobada el 25 de septiembre, de 2018. La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta 1012/18 y aprobada por la Plenaria del Senado el 19 junio, de 2019. El texto definitivo de Senado fue publicado en la Gaceta 586/19.

- Como los textos definitivos de ambas Corporaciones tenían discrepancias, era preciso realizar una conciliación del proyecto, en cumplimiento del artículo 186, de

la Ley 5 de 1992; sin embargo, nunca se logró constituir la Comisión Accidental que realizaría la conciliación y, muy a pesar de haber logrado dar los 4 debates que este proyecto requería, fue archivado a la luz del artículo 190, de la referida Ley 5, toda vez que se cumplieron dos legislaturas y el proyecto no logró completar su trámite.

- Inconforme por no haberse logrado la Ley, faltando solo un paso del trámite y teniendo un gran compromiso con los hombres mayores de 50 años que se encuentran desempleados y esperaban esta norma para lograr vincularse al sistema laboral, el pasado 11 de febrero de la presente anualidad radiqué nuevamente ante la Cámara de Representantes esta iniciativa, presentando como articulado el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado, por ser este el texto del último debate que presentó el proyecto de Ley N° 240, de 2018, Senado; 047, de 2017, Cámara.
- En atención al tema tratado, esta vez le correspondió a la Comisión Séptima, Constitucional Permanente, conocer de la misma, identificado como: Proyecto de Ley N° 320, de 2020, Cámara, "por medio de la cual se modifica la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo". Se nombró a la representante, Ángela Sánchez Leal, como única ponente, quien presentó ponencia para primer debate, la cual se publicó en la Gaceta del Congreso No. 361/20, pero lastimosamente nuevamente se archivó, esta vez también a la luz del artículo 190, de la Ley 5 pero por no haber logrado siquiera un debate, dadas las condiciones de las sesiones en el Congreso, que fueron atrasadas con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio tomadas por el Gobierno Nacional, en el marco de la pandemia generada por el coronavirus COVID 19.
- Una vez más insistiendo en lograr la ley, decido presentar el proyecto con unas modificaciones planteadas por la oficina del Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, encaminadas a incentivar la inserción laboral de la población reconocida como víctima y de la población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. OBJETO

Esta iniciativa legislativa busca modificar los artículos 10 y 11, de la Ley 1429, de 2010, con el fin de otorgar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que:

1. Contraten personas en condiciones de vulnerabilidad (población reconocida como víctima y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)).
2. Contraten hombres mayores de 50 años y que, durante los últimos doce (12) meses, hayan estado sin contrato de trabajo, como forma de amparar a quienes ya están cerca de la edad de pensión y no cuentan con un trabajo digno.

#### 2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

##### 2.1 Constitucionales

Este proyecto de ley se radica ante la Honorable Cámara de Representantes en cumplimiento del inciso Cuarto, del artículo 154, de la Constitución Política, que determina que los proyectos relativos a tributos, como es el caso de la iniciativa en cuestión, deberán iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. A continuación, se transcribe el texto:

**ARTÍCULO 154.** *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

*Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.*

*Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.*

##### 2.2 Legales

Por su parte, el artículo 142, numeral 14, de la Ley 5ª, de 1992, en concordancia con el inciso 2°, del artículo 154, de la Constitución Política, establece:

- **Ley 5 de 1992 – Reglamento del Congreso**

**ARTÍCULO 142.** INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(...)

14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

(...)

**ARTÍCULO 143.** CÁMARAS DE ORIGEN. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.

##### 2.3 Jurisprudenciales

- Si bien es cierto que este proyecto de ley por su contenido sería solo de iniciativa del Gobierno Nacional, en los términos de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5ª, de 1992, la Corte Constitucional en Sentencia C-177 de 2007, ha manifestado, respecto del artículo 154, lo siguiente:

*"2. La iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas por el inciso segundo del artículo 154 constitucional.*

*Tal como se sostuvo en la Sentencia C-840 de 2003, "la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente".*



<p><u>De conformidad con la Carta Política el Gobierno nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 constitucional</u>, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, <u>las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales</u>.</p> <p>La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de la iniciativa gubernamental reservada en las materias señaladas en el artículo 154 constitucional y ha establecido criterios al respecto.</p> <p>Así, en primer lugar ha señalado que <u>la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo</u>. Sobre este extremo ha sostenido esta Corporación:</p> <p>"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de</p>	<p><u>su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el Ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley.</u></p> <p>(...)Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval del Gobierno en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las Objeciones Presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre las medidas que focalizan la acción de fomento del Estado – Discriminación positiva:</li> </ul> <p>La honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-115, de 2017<sup>1</sup>, consideró que las medidas que focalizan la acción de fomento del Estado, para el acceso al empleo formal en beneficio de una población de manera sectorizada, materializa el Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1° Constitucional. Pues, con estas medidas se persiguen la prosperidad general, así como los derechos a la igualdad y al trabajo, y al principio de progresividad.</p> <p>Al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1429, de 2010, "Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo", la cual se pretende modificar con esta iniciativa, el Alto Tribunal determina que, cuando una norma limita medidas de fomento a la población que se encuentre en un rango de edad, no se estaría discriminando a la población que no se encuentre en el rango, sino que toma en cuenta la situación particularmente difícil por la que atraviesan los mismos -en el caso particular de la sentencia, los jóvenes menores de 28 años-. En el caso que nos ocupa, los hombres mayores de 50 años y que requieren una atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado Social de Derecho.</p> <p>Además de lo anterior, el Alto Tribunal ha manifestado: "una de las formas especiales de acción afirmativa es la <b>discriminación positiva</b>, es decir, aquel trato diferente que</p> <p><sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 2017. M. P., doctor Alejandro Linares Cantillo.</p>
<p><u>su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario</u>. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: <u>"el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "la coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias".</u></p> <p>Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que <u>el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior</u>. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado "<b>aval del Gobierno</b>".</p> <p>La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho "aval". Por ejemplo, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que, ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.</p> <p>También ha sostenido la Corte en que <u>el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley</u>. Además, ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de</p>	<p><u>propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales (discriminación negativa), pero son utilizados, por el contrario, para romper esa situación de desigualdad o, al menos, para estrechar la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad"</u>.</p> <p>Para la Corte, cuando la edad es utilizada como límite para acceder a un empleo o para acceder a una prestación o a un beneficio, se convierte en un criterio semi sospechoso de discriminación negativa, ya que la edad se convierte en una barrera que, una vez alcanzada, nunca podrá superar el ser humano. Con cierta frecuencia la edad límite es utilizada como instrumento de discriminación irrazonablemente, particularmente con las personas de la tercera edad, resultando contrario al principio de igualdad<sup>2</sup>. Esto es muy distinto a lo que plantea el proyecto que hoy les presento, el cual sí establece una edad para acceder a un empleo, pero es una edad adulta y se extiende el derecho una vez alcanzada, mas no se coarta al llegar a cierta edad.</p> <p>Por otro lado, la Corte al analizar la finalidad general de la Ley 1429, en la sentencia referida, determinó que resulta relevante considerar que dicha ley en general, es un conjunto normativo de medidas de acción afirmativa, toda vez que, entre otros aspectos, establece, por ejemplo, normas especiales en beneficio de desplazados y personas en proceso de reintegración.</p> <p><b>3. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES</b></p> <p><b>3.1 Sustento para la modificación al artículo 10, de la Ley 1429, de 2010</b></p> <p>Generar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que contraten personas que hagan parte de la población reconocida como víctima y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), es una medida alineada con el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional, que mediante Sentencia 115 de 2017, ya referenciada en el acápite anterior, se pronunció en el sentido que, en desarrollo del derecho fundamental al trabajo, en desarrollo de lo establecido en</p> <p><sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-093 de 2001. M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero.</p>

el artículo 1 constitucional sobre los fines esenciales del estado, el derecho a la igualdad no se ve vulnerado cuando se privilegia a sectores de la población que merecen una especial atención del Estado, precisamente por la particularidad de sus condiciones, las cuales pueden ser temporales, como permanentes.

En consecuencia, la Corte Constitucional considera que es posible que dentro del marco del principio de progresividad, el Estado haga un especial análisis de su población, de tal suerte que para hacer efectivo el derecho a la igualdad, debe poner adelante acciones que equiparen las desventajas derivadas de la circunstancias diferenciales, tales como la condición de víctima de desplazamiento forzado, o los ciudadanos en condición de discapacidad o los excombatientes que tras haber culminado un proceso de dejación de armas y de retorno a la vida civil, a través de un proceso de desarme, desmovilización y reincorporación (DDR) requieran especial apoyo estatal.

En el caso particular de la población atendida por la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), en las cifras con corte a 30 abril de 2020<sup>3</sup>, existe una tasa de desocupación del 11,1%, lo cual amerita que desde la institucionalidad se adopten medidas de discriminación positiva para promover el empleo, como lo es realizar acciones tendientes a gestionar, a través de políticas que busquen promover la contratación de esta población focalizada, otorgando beneficios tributarios en descuentos al impuesto de renta, que ya se encuentran estructurados en la Ley 1429 de 2010, para quienes contraten o vinculen laboralmente a población de especial atención por parte del Estado, debido a su vulnerabilidad.

Cabe destacar que la condición de vulnerabilidad de la población atendida por la ARN es considerada temporal, y precisamente son las medidas derivadas de la ruta de reincorporación las que pueden hacer que estos ciudadanos superen tal situación y puedan integrarse de nuevo en plena capacidad de cara a la sociedad, toda vez que esta es una medida que propicia las condiciones de reconciliación, evitando con ello la posibilidad del regreso a la armas.

Esta modificación, sin duda, permitirá contribuir con el Plan Progresivo de Formalización Laboral, propósito que se trazó el Congreso de la República y el Gobierno Nacional en la

<sup>3</sup>Boletín de la ARN, la reincorporación en cifras. 2020. Disponible en: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/La%20Reincorporacion%20en%20cifras/Reincorporacion%20en%20cifras%20-%20corte%2030042020.pdf>

- La falta de ingresos de las personas mayores, en el contexto de la menor presencia de hogares multigeneracionales y la debilidad de los sistemas de pensiones, puede obligarlas a seguir trabajando más allá de la edad legal de jubilación para generar ingresos para su subsistencia.
- Las tendencias de envejecimiento pueden tener consecuencias en los mercados laborales —entre ellas, la escasez de oferta laboral— y en los sistemas de pensiones, cuya sostenibilidad puede peligrar. Esto vale tanto para los sistemas de solidaridad intergeneracional (con un aumento de la razón entre jubilados y personas en edad activa) como para los sistemas de ahorro individual (con un período de jubilación cada vez más extenso en comparación con el período durante el cual se contribuye a la cuenta) y puede fomentar el diseño de medidas que incentiven o, como en el caso del aumento de la edad legal de jubilación, impongan una actividad laboral más extendida.
- Los mejores niveles de salud, el interés en el contenido, los aspectos sociales y económicos del trabajo y el aumento en la expectativa de vida pueden estimular el interés de las personas mayores en seguir vinculadas en el mercado laboral.
- Específicamente, la evolución de la participación laboral de las mujeres mayores de 60 años debe considerarse en el contexto del incremento gradual de la inserción de las mujeres, en general, en los mercados de trabajo, que determinaría una reducción de las brechas de participación y ocupación entre hombres y mujeres en todos los grupos etarios. Además, pueden influir aspectos como la mayor esperanza de vida de las mujeres y los niveles correspondientes de viudez, en un contexto de baja autonomía económica de muchas mujeres mayores, relacionada con los sesgos inherentes a los sistemas de jubilación, que se traducen en menores niveles de cobertura y montos.

La Ley 1315, de 2009, “Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadia de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención”, establece que en Colombia se considera Adulto Mayor a aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. Hoy, de los 48 millones 258 mil 494 habitantes<sup>7</sup> del país, el 9,2%, es decir, 4,4 millones de personas tienen 65 años o más, lo que demuestra que la población se está envejeciendo; sin embargo, esto

<sup>7</sup> Presidencia de la República. *Población de Colombia es de 48,2 millones de habitantes, según el DANE*. 2019. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190704-Poblacion-de-Colombia-es-de-48-2-millones-habitantes-segun-DANE.aspx>

Ley 1955 de 2019, permitiendo obtener beneficios tales como la reactivación económica del territorio, que a su vez evite la revictimización. Lo cual se justifica en lo siguiente:

- Esta propuesta apuesta por la cívica y la recuperación de la ciudadanía que experimenta una marginación del mercado laboral.
- Las acciones focalizadas a estas poblaciones tienen un fundamento en la esencia del Estado Social de Derecho, y es la plena inclusión de toda la ciudadanía, pero esto no se puede lograr sin acciones prácticas que garanticen la plenitud de derechos a focos de la población que han sido situados al margen de la sociedad.
- En particular, frente a la población en ruta de reintegración o reincorporación, vale la pena indicar que las condiciones que hacen que sean sujetos especiales de atención, es fruto de la transición a la vida civil, y que la mejor apuesta es precisamente que estas personas superen tal situación.
- Respecto de los posibles impactos fiscales de incluir esta proposición, estos se consideran bajos, dado que el beneficio tributario es temporal, y focalizado a un grupo poblacional que no es numeroso.

**3.2 Sustento para la modificación al artículo 11, de la Ley 1429, de 2010**

Según cifras del DANE, para el mes de mayo de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 21,4%, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,5%)<sup>4</sup>, realidad que afecta de manera directa a las personas mayores, población en donde el desempleo alcanzó el 20%, en 2019<sup>5</sup>.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL<sup>6</sup>, la participación laboral de las personas mayores es un tema de creciente interés, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, incluidos los de América Latina. Entre las causas que influyen en la participación de las personas mayores en el mercado laboral se pueden destacar las siguientes:

<sup>4</sup> DANE. *Principales indicadores del mercado laboral*. 2020. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_bol\\_empleo\\_may\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_bol_empleo_may_20.pdf)  
<sup>5</sup> Web Conexión Capital. *Desempleo en población adulto mayor es del 20%*. 10 de agosto de 2019. Disponible en: <https://conexioncapital.co/desempleo-en-poblacion-adulto-mayor-es-del-20/>  
<sup>6</sup> CEPAL. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. 2018. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43603/1/S1800398\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43603/1/S1800398_es.pdf)

no sería problema si nuestros adultos mayores contaran con una pensión para cubrir sus gastos de vejez de manera tranquila<sup>8</sup>.

Desafortunadamente, en Colombia el sistema pensional está colapsado debido a que las transferencias realizadas, en 2020, por la Nación al rubro pensional abarcan una suma de \$42.7 billones<sup>9</sup>, que es aproximadamente el 18% del Presupuesto General de la Nación. Esta cifra llama la atención porque si se compara con la inversión en salud, educación, agua potable y propósito general a través del Sistema General de Participaciones, estas en conjunto alcanzan apenas un monto de \$39.457.519 billones<sup>10</sup>, como se muestra en las siguientes gráficas:

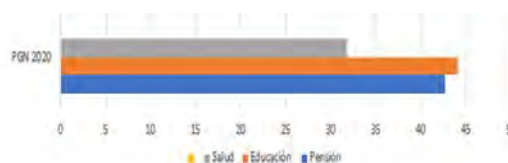


Tabla 2: Vínculo Presente AHB pensional bajo distintos escenarios.

Escenario	VPN pensional (% del PIB 2017-2050)
Sin reformas	113,9%
Aumentando cobertura al 64%	205,5%
Con reforma estructural pensional	97,5%

<sup>8</sup> La Opinión. *20% de los adultos mayores debe trabajar, no tiene pensión*. 2019. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/economia/20-de-los-adultos-mayores-debe-trabajar-no-tiene-pension-169677#OP>  
<sup>9</sup> América Económica. *Congreso de Colombia aprueba presupuesto de más de US\$78.700M para 2020*. 2019. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/congreso-de-colombia-aprueba-presupuesto-de-mas-de-us78700m-para-2020>  
<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación - DNP-. *Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones*. 2019. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Distribuciones%20SGP/DD%20SGP-36-2019.pdf>

Sobre el mismo punto, ANIF, en un trabajo liderado por Sergio Clavijo<sup>11</sup>, calculó las proyecciones del Valor Presente Neto pensional en Colombia bajo distintos escenarios. La importancia de este cálculo es que permite cuantificar el costo que habría que afrontar hoy ante el valor de las pensiones futuras. En primer lugar, se calcula un VPN de 114% del PIB actual entre 2017 y 2050 si no hay ningún cambio con respecto al sistema vigente. Lo ideal es que ese porcentaje esté por debajo del 100%.

En el país, de los 23 millones de trabajadores que hay, solo 8 millones 300 mil cotizan en el sistema de pensiones, y de esos, solo van a alcanzar a pensionarse 3 millones<sup>12</sup>, es decir, hay un gran número de personas que hoy no tienen ningún tipo de amparo para la vejez. Estas cifras le han permitido a la OCDE considerar que en Colombia el sistema pensional es demasiado generoso e inequitativo, más aun si se tiene en cuenta que solo el 37% de quienes llegan a edad de pensionarse reciben una pensión, lo que contrasta con la realidad de los países de la OCDE, donde el 90% de los adultos mayores se pensiona<sup>13</sup>.

Debido a esta realidad, en el país se deben propiciar políticas y leyes que busquen que la población en edad cercana a la edad de pensión cuente con un empleo que le permita cotizar al sistema de pensiones, ya sea en el Régimen de Prima Media o en el Régimen de Ahorro Individual, aunque es necesaria una reforma estructural urgente y, de esta manera, se les pueda garantizar a nuestros adultos mayores una mesada pensional que les permita vivir su vejez dignamente y no sentirse obligados a seguir trabajando más allá de la edad legal de jubilación, más aun cuando no se presentan grandes oportunidades laborales para el adulto mayor.

Contratar empleados mayores no solo es beneficioso por la descarga tributaria, sino por la experiencia laboral con que estos cuentan, en palabras de Humberto Venegas, *"la experiencia tiene un valor tan significativo como lo que se ha aprendido en forma académica... su vida (la del viejo) ha sido una escuela que puede servir a las nuevas generaciones, que combinado con las nuevas ideas o planteamientos que la sociedad en su conjunto busca, se pueda plasmar en un resultado más completo, al tener en cuenta tanto la*

<sup>11</sup> La República. Sergio Clavijo. 2017. *Elementos para una Reforma Estructural Pensional*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/elementos-para-una-reforma-estructural-pensional-2561735>

<sup>12</sup> Alicia Arango, Ministra de Trabajo. *Entrevista con Noticias Caracol*. 2019. Disponible en: <https://noticias.caracol.com/politica/reforma-pensional-no-tocaria-maestros-ni-militares-dice-la-ministra-alicia-arango>

<sup>13</sup> Roberto Junguito. *La OCDE y las pensiones*. 2018. Disponible en: <https://www.usergioarboleda.edu.co/centro-de-pensamiento/la-ocde-y-las-pensiones/>

*teoría como la experiencia*<sup>14</sup>. Quien posee experiencia, capacidades adquiridas y conocimiento del trabajo, hace que el tiempo de supervisión sea menor y su aportación a la empresa sea más rápida. Así mismo, los perfiles senior suelen tener una amplia red de contactos debido a su largo tiempo trabajando en un sector laboral, estos perfiles tienden a comprometerse más con la empresa y tienen una visión a largo plazo<sup>15</sup>.

**TEXTO PROPUESTO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA**

***"Por medio de la cual se modifica la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo"***

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 10 y 11 de la Ley 1429 de 2010, con el fin de otorgar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina, para los empleadores que contraten población reconocida como víctima y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y también para aquellos que vinculen laboralmente hombres mayores de 50 años y que, durante los últimos doce (12) meses, hayan estado sin contrato de trabajo.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 10, de la Ley 1429, de 2010, el cual quedará así:

**Artículo 10.** *Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que contraten personas en condiciones de vulnerabilidad.* Los descuentos y beneficios señalados en el artículo 9° de la presente ley aplicarán, para los nuevos empleos

<sup>14</sup> Venegas Humberto. *Futuro del adulto mayor ¿Por qué no desde hoy mismo?* Disponible en: <http://www.envejecimientoactivo.cl/noticias/futuroadultomayor.html>

<sup>15</sup> Empleo para personas con más de 40 años. 2018. Disponible en: <https://blog.computrabajo.com.co/candidato/empleo-para-personas-con-mas-de-40-anos/>

ocupados para poblaciones en situaciones de desplazamiento, ~~en proceso de reintegración o~~ población en condición de discapacidad, población reconocida como víctima en el registro que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) o quien haga sus veces, siempre que estén debidamente certificados por la autoridad competente.

**Parágrafo 1°.** El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

**Parágrafo 2°.** El beneficio de que trata este artículo en ningún caso podrá exceder de tres (3) años por empleado.

**Parágrafo 3°.** Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1o del artículo 259 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 4°.** Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

**Parágrafo 5°.** No podrán ser beneficiarios de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociados.

**Parágrafo 6°.** En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas en situación de desplazamiento, personas en proceso de reintegración o población en condición de discapacidad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

**Parágrafo 7°.** Los descuentos, beneficios y condiciones señalados en el artículo 9° de la presente ley aplicarán para los nuevos empleos cabeza de familia de los niveles 1 y 2 del Sisbén.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para acceder a este beneficio, el cual sólo podrá aplicarse una vez se haya expedido dicha reglamentación.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 11, de la Ley 1429, de 2010, el cual quedará así:

**Artículo 11.** *Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina.* Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean mayores de cuarenta (40) años y a hombres que sean mayores de 50 años y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban al mes de diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados), con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.

**Parágrafo 1°.** El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

**Parágrafo 2°.** Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 3°.** Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF, y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

**Parágrafo 4°.** No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

**Parágrafo 5°.** El beneficio de que trata este artículo solo aplica para mujeres mayores de cuarenta (40) años **y hombres mayores de cincuenta (50) años** y en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleado.

**Parágrafo 6°.** En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleados que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

**Artículo 4°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**RICHARD AGUILAR VILLA**  
Senador de la República  
Autor

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 680 - martes 11 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

**Págs.**

Proyecto de ley número 163 de 2020 Cámara, por la cual se establecen exenciones de impuestos de carácter nacional y tributos aduaneros para la realización de los I Juegos Panamericanos Junior Cali 2021, V Juegos Parapanamericanos Juveniles Bogotá 2021 y XIX Juegos Deportivos Bolivarianos Valledupar 2022 y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 164 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley Guillermo Viecco)..... 4

Proyecto de ley número 165 de 2020 Cámara y Texto Propuesto, por medio de la cual se establecen medidas de alivio económico para el sector de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros por carretera, terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y se dictan otras disposiciones..... 10

Proyecto de ley número 166 de 2020 Cámara y Texto Propuesto, por medio de la cual se modifica la Ley 1429, de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo..... 21