



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° 554

Bogotá, D. C., martes, 28 de julio de 2020

EDICIÓN DE 13 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para las personas más vulnerables.

Bogotá, julio de 2020

Presidente

Oswaldo Arcos

Comisión Sexta Constitucional Permanente, Cámara de Representantes.
Congreso de la República de Colombia.
Ciudad.

Referencia: informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley 066 de 2019 Cámara.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito se rinde informe de ponencia positiva con modificaciones, para el segundo debate al proyecto de ley 066 de 2019 Cámara, "Por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para las personas más vulnerables".

1. Trámite de la iniciativa

El 23 de julio de 2019 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el proyecto de ley 066 de 2019 Cámara, de iniciativa de los representantes a la Cámara: Andrés Calle (Liberal, Córdoba), Silvio Carrasquilla (Liberal, Bolívar), Alejandro Vega (Liberal, Meta), Julián Peinado (Liberal, Antioquia), Jorge Burgos (U, Córdoba) y Juan Reyes (Liberal, Valle). Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara fue nombrado Rodrigo Rojas (Liberal, Boyacá) como ponente para primer debate.

Durante ese primer debate, la diversidad de posiciones entre los parlamentarios respecto de la autonomía municipal y el monto del descuento llevó a una subcomisión con objeto de unificar posiciones para viabilizar el articulado. La subcomisión para el estudio del articulado contó con la participación de los representantes: María José Pizarro (Decentes, Bogotá), Rodrigo Rojas (Liberal, Boyacá) (Coordinador), Aquileo Medina (Cambio Radical, Tolima), Mónica Raigoza (U, Antioquia), Diego Patiño (Liberal, Risaralda) y Alfredo Cuello (Conservador, Cesar). Distintas mesas de trabajo entre los equipos de los miembros de la subcomisión además de uno de los autores, aquel del representante Andrés Calle, sirvió como campo donde se debatieron múltiples formas de adaptar el proyecto,

esto logró concretarse en unas modificaciones menores que fueron aprobados de manera unánime en junio del presente año, basado en un concepto positivo de la Federación Colombiana de Municipios. Ese mismo junio, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente designó a Rodrigo Rojas como ponente para segundo debate de esta iniciativa.

2. Objetivo del proyecto

El proyecto de ley presentado a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representante del Congreso de la República, tiene por objeto crear una tarifa diferenciada en la licencia de conducción para personas en estado de vulnerabilidad, con descuentos hasta del 50% de los costos asociados a los trámites.

3. Medidas

- Crea un descuento de 50% en los trámites asociados a la licencia de conducción para las personas con puntaje Sisbén nivel 1.
- Crea un descuento de 25% en los trámites asociados a la licencia de conducción para las personas con puntaje Sisbén nivel 2.

4. Justificación

La presente iniciativa posee múltiples razones de peso para ser aprobada por la plenaria de la Cámara de Representantes. En esta sección se expondrá un contexto general del asunto, su origen y la problemática a tratar (4.1). Además de los principales argumentos que sustentan el proyecto de ley a través de:

- 4.2.1. Primero, la movilidad es un factor decisivo en la capacidad de desarrollo de la sociedad y sus individuos, con importantes efectos sobre la acumulación de capital humano y social. Así que debe promoverse la movilidad de todos los colombianos.
- 4.2.2. Segundo, desde las perspectivas social y económica, algunos de los problemas fundamentales de Colombia son la desigualdad, la pobreza y el desempleo. Así que el Estado debe facilitar los instrumentos para luchar contra esto.
- 4.2.3. Tercero, los postulados además de las medidas propuestas se encuentran dentro del espectro de la constitución y los principios que la soportan. Este proyecto tiene sustento, sobre todo, en los derechos a la igualdad y libre locomoción.

4.1. Contexto general: origen del carro, las licencias y su importancia

4.1.1. Carros: origen y seguridad

Los carros son invenciones relativamente recientes, desarrollados principalmente desde la segunda mitad del siglo XIX y consolidados a inicios del XX, gracias a una serie de procesos productivos y técnicos innovadores. Se suele

considerar con mayor certidumbre que el primer carro moderno fue construido en Alemania, en 1901, por Daimler, ya para aquel momento uno de los desarrolladores automotrices más relevantes de la historia gracias a su trabajo concomitante al de Benz y Maybach a partir del motor de cuatro tiempos de Otto y Langen. Aunque Europa, una sociedad dominada por una coalición de industriales burgueses y terratenientes-militares¹, con centros de producción neurálgica densamente poblados y redes de transporte sofisticadas, hizo énfasis en carros de lujo. En Estados Unidos, con mayores ingresos per cápita, menores densidades poblacionales y una ideología más liberal², fue donde el auto se transformó en un medio masivo desde la segunda década del siglo XX. El primer hito, en 1908, fue la creación por Ford del Modelo T, con motor de combustión interna de cuatro cilindros capaz de crear 20 caballos de fuerza y un chasis que se adaptaba a las rupestres carreteras de EEUU. Fue un éxito en ventas cuya producción se extendió por casi 20 años. El segundo hito fue el advenimiento de General Motors, con una visión de negocio también masiva, pero dando mayor importancia a los detalles y la diversidad de modelos. En últimas, la proporción de población de 15 años o más por carro se contrajo desde 6255 a 8 entre 1900 y 1920.³

Como suele ser el caso con este tipo de avances tecnológicos, la industria automotriz se estableció antes que los marcos normativos de licencias o normas de seguridad general. Así que en el período decimonónico las licencias de conducción nacionales para automóviles no vieron la luz, lo más similares eran permisos de pruebas, como el de Karl Benz o Henry Ford en la última década de 1800, y registros de propiedad. Incluso, para otros mecanismos de transporte las licencias de conducción en el sentido moderno, con un componente de pruebas prácticas y teóricas que se aseguren de la capacidad física y mental de los conductores para transitar además de organizaciones e instituciones formales encargadas de la educación de los conductores, no existían. El predominio de los caballos, de hecho, como el principal medio de transporte y tiro durante milenios, contribuyó a ello, no solo porque el stock de caballos solía ser más bien limitado (al alcance de los acomodados) sino porque el instinto de estos animales sirve como una especie de copiloto y da incentivos a los jinetes para que estén atentos, básicamente: los caballos no suelen embestir, así que los objetos estáticos o que se dirigen directamente hacia ellos causan que el caballo se detenga o gire para evitarlos, sin importar el comando del jinete, dependiendo de la velocidad previa y de la brusquedad del cambio la primera ley de Newton indica que el jinete puede ser disparado de la cabalgadura por acción de la inercia. En el caso de los autos, donde el conductor va protegido por una carrocería de metal, que ayuda a disipar fuerza

¹ Casanova, J. (2012). *Europa contra Europa: 1914-1945*. Barcelona, España: Crítica [pp. 8-14].

² Bosch, A. (2010). *Historia de Estados Unidos, 1776-1945*. Barcelona, España: Crítica [pp. 213-218, 317-323].

³ Curcio, V. (2013). *Henry Ford*. Nueva York (NY), EEUU: Oxford University Press [pp. 22-25]; Rieger, B. (2013). *The People's Car*. Cambridge (MA), EEUU: Harvard University Press [pp. 11-13]; Wells, C. W. (2012). *Car Country: An Environmental History*. Seattle (WA), EEUU: University of Washington Press [p. 37-36].

en los choques, y en especial para aquellos que cuentan con mecanismos que mitigan el efecto de la inercia debido a la tercera ley de Newton (e.g. cinturón de seguridad, bolsas de aire o un carro más pesado y potente), los incentivos para una conducción mesurada son menores que a caballo. Al mismo tiempo que la creciente capacidad de los motores significó la posibilidad de mayores velocidades y vehículos más pesados, factores esenciales en la fuerza y la energía cinética con la que un objeto puede embestir según la segunda ley de Newton.⁴



Tomado y modificado de: Correa, J. (2018). *Los Cadillac de Ernesto V. Duperly. La primera empresa de transporte intermunicipal. Historia del Automóvil en Colombia*; Tomado: Correa, J. (2019). *Recreando el pasado de los autos antiguos y los lugares famosos. Historia del Automóvil en Colombia*.

⁴ Bracho, J., Marquina, M. & Rajsbaum, S. (2010) (coords.). *Enciclopedia de Conocimientos Fundamentales. Volumen 5. Matemáticas, Física y Computación*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México & Siglo XXI [pp. 338-340]; Curcio, V. (2013). *Henry Ford*. Nueva York (NY), EEUU: Oxford University Press [pp. 30]; Jones, G. (2010, julio 26). *Understanding Car Crashes: It's Basic Physics*. Insurance Institute for Highway Safety & Highway Loss Data Institute; Wexelbaum, R. (2014). *Driver Licensing*. En Garrett, M. E. (Ed.). *Encyclopedia of Transportation Social Science and Policy*. Thousand Oaks (CA), EEUU: SAGE [pp. 447].

4.1.2. Licencias: origen y seguridad

Así que a medida que el número de autos aumentaba, el bien se democratizaba y sofisticaba en Occidente, los riesgos de seguridad se hicieron cada vez más evidentes. De esta manera, la cuestión de la seguridad se volvió prioritaria respecto a cómo se conduce, así que los permisos dejaron de centrar su atención en la propiedad de los vehículos y cada vez hacen más énfasis en verificar y certificar la idoneidad de alguien para realizar una actividad que lo empodera pero que genera riesgos importantes a otros usuarios del espacio público. Las primeras licencias, de hecho, no querían probar que se era competente para conducir, la prioridad era tributaria y saber quién lo hacía, como en el caso de las licencias de Missouri o la británica del *Motor Car Act*, ambas de 1903. Ese mismo año, en que Duperly intentó con un Cadillac el primer viaje en carro desde Bogotá a Tunja, Prusia, reino líder del segundo imperio alemán, impulsó las primeras licencias de conducción modernas sobre los automóviles, acción extendida a toda Alemania en 1910. A diferencia de lo que se acostumbraba, era necesario probar que se contaba con la capacidad física y psicológica para conducir, además se fijaron básicos para educar a los conductores. Dicho sistema sirvió como guía a muchos otros a través del mundo, aunque la transición distó mucho de haber sido corta. De hecho, el conflicto entre los intereses de conductores y del resto de usuarios de la vía pública ha sido común. Por ejemplo, en 1915, el Supremo estadounidense sentenció, en demanda contra la capacidad de los estados para registrar vehículos y exigir licencias a los conductores, que la capacidad destructiva de los autos hacía de este tipo de reglamentación fuese una básica de la capacidad regulatoria de los encargados de velar por la seguridad pública, visión y medidas que se ampliarían en décadas posteriores; aun así sólo desde 1959 todos los estados de Unión requirieron examen práctico y teórico para obtener el documento.⁵

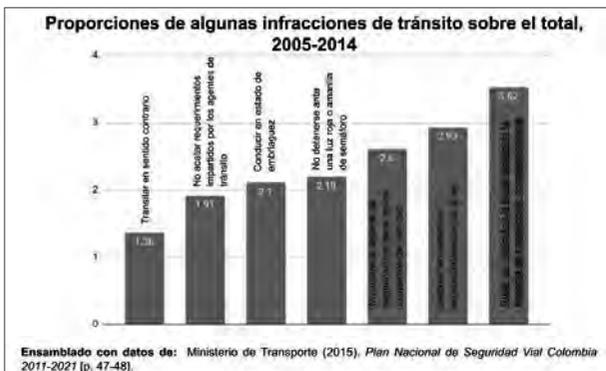
4.1.3. Colombia: origen y necesidad de los carros, insuficiencia y altos costos de licencias.

Fue durante el ya descrito contexto de innovación que la expansión del automóvil se dio en Colombia, un país con altos niveles de aislamiento, cuya geografía fue considerada de difícil e inestable acceso por siglos. El carro y su evidente versatilidad, comparado con el inconfiable tráfico del Magdalena que sufre de manera permanente por el bajo cauce, y el alto costo de los sistemas férreos, que sólo eran capaces de unir pocos puntos de la quebrada geografía nacional, resultaron en esfuerzos importantes para promover el transporte carretero que, de manera similar a como lo han hecho en otros países, ha transformado de manera radical a la humanidad, permitiendo una facilidad para el transporte de bienes y personas a unas distancias y velocidades inusitadas. Los primeros carros llegaron, a cuentagotas, en la primera mitad del siglo pasado, con la motorización

⁵ Boardman, A. (2017, julio 6). *History of the UK Driving Licence*. PassMeFast Blog; Phelps, S. (2003). *Driver's License*. *Gale Encyclopedia of Everyday Law*; Wexelbaum, R. (2014). *Driver Licensing*. En Garrett, M. E. (Ed.). *Encyclopedia of Transportation Social Science and Policy*. Thousand Oaks (CA), EEUU: SAGE [pp. 446-449].

incrementándose con el pasar de los decenios. Aunque no fue fácil, por ejemplo, en 1923, pocas años después de que la primera mujer obtuviera una licencia de conducir en Colombia, cuando se fundó la Escuela de Pilotos Automovilistas la mayoría de los reclutas ni siquiera gozaba del conocimiento necesario para leer.⁶ Y solo hasta 1930, cuando los primeros carros ya habían deambulado por los centros urbanos más importantes del país, los liberales, que retornaban al poder después de casi medio siglo fuera de la presidencia, iniciaron una agresiva política de promoción de carreteras, que hasta nuestros días son la prioridad en el desarrollo de infraestructura de transporte, aunque para mediados de ese siglo apenas se llegaba a 20 mil km de carreteras con un 4% pavimentado.⁷

Actualmente, en Colombia, la red vial sobrepasa los 200 mil km y el parque automotor ronda los 14 millones de vehículos, así que el país ha visto considerablemente fortalecidas algunas de sus capacidades. Sin embargo, se



Ensamblado con datos de: Ministerio de Transporte (2015). *Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021* [p. 47-48].

⁶ Rodríguez, W. et al. (2006). *Atlas histórico de Bogotá, 1911-1948*. Bogotá, Colombia: corporación La Candelaria & Planeta [p. 71].

⁷ Rosa, M. & Mejía, G. (2013). *Historia Concisa de Colombia (1810-2013)*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario & Universidad Javeriana [pp. 145-153]; Sanclemente, C. (1998). *Reseña histórica de la ingeniería colombiana*. Bogotá, Colombia: Academia Colombiana de Historia [p. 133]; Villereal, S. & Ortiz, D. (2015, septiembre 25). *Transporte y mercado interno en Colombia: una contribución a un debate hasta ahora desconocido, 1928-1950. Tiempo & Economía*, Vol. 3 N° 1, pp. 83-107.

puede argumentar que el acceso a la licencia no se encuentra tan extendido como debería, por ejemplo, entre 2005 y 2014, la séptima sanción de tránsito más cometida se relacionó con la incapacidad de adquirir una licencia de conducción o la licencia indicada para tener el privilegio de conducir en el momento en que fueron detenidos. Esta cifra es cercana a la suma de las infracciones por ir contra el sentido de la vía más pasarse una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo. De hecho, a pesar de que la evasión de las pólizas obligatorias en el país es alta, las sanciones por no tener la licencia indicada para conducir es 20% más común.⁸ Así que, parece, el acceso a las licencias se ha expandido más lentamente que la infraestructura y el mismo parque automotor. Finalmente, es importante aclarar que este proyecto de ley no lidia contra con la política de "licencia como privilegio" del Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021, por cuanto no afecta ninguno de los requisitos para necesarios para obtener la licencia. De manera que la seguridad del público se preserve al tiempo que se logre un precio "asequible para los futuros conductores"⁹; algo muy lejos de la realidad colombiana teniendo en cuenta que el ingreso después de gastos impajariables de la mayoría de los colombianos es poco y como se puede ver en los siguientes ejemplos de costos de los trámites asociados a la licencia de los Centros de Enseñanza Automovilística, según la resolución 1208 de 2017, estos son amplios:

Ejemplo CEA			
Uso	Tipo	Precio mínimo	Precio máximo
Carros particulares	B1	368,850	713,110
Buses y camiones particulares	B2	516,390	1,131,140
Articulado particular	B3	811,470	1,795,070
Taxis	C1	442,620	909,803
Buses y camiones públicos	C2	590,160	1,342,450
Articulado público	C3	885,240	1,991,790

⁸ Ministerio de Transporte (2015). *Plan Nacional de Seguridad Vial Colombia 2011-2021* [p. 47-48].

⁹ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2007). *Guía práctica de seguridad vial* [p. 32].

4.2. Argumentos generales

4.2.1. La movilidad es un factor decisivo en la capacidad de desarrollo de la sociedad y sus individuos, con importantes efectos sobre la acumulación de capital humano y social. Así que debe promoverse la movilidad de todos los colombianos.

Con la domesticación del caballo alrededor de la estepa pónica, los humanos fueron capaces por primera vez de superar la velocidad y fuerza que la biología impone a sus cuerpos y lograron ejercer influencia en tiempos y distancias que nadie había logrado antes. De hecho, aunque la historia como tal no existía y dicho período está sometido a gran opacidad, evidencia arqueológica, genética y lingüística indica que esos humanos usaron la ventaja que este medio de transporte les significó: en diferentes oleadas de migrantes, a través de varios siglos, desde hace unos cinco mil años, gracias a su dominio de los caballos, se expandieron con rapidez, colonizando a su paso gran parte de Eurasia y sometiendo muchas de las comunidades a las que llegaron, llevando con ellos a los primeros caballos domésticos y su idioma.¹⁰ Aunque resulta bastante complicado definir ciertos procesos, las lógicas alimentadas por mejores formas de transporte y, sobre todo, por el acceso a estas, se encuentran tan presentes como en nuestra época. La capacidad de movilizar diferentes tipos de recursos de manera eficiente es uno de los fundamentos del poder de los individuos y su comunidad.¹¹ En general:

“El transporte tiene repercusiones directas e indirectas en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, incrementa la eficiencia a través de una más estratégica localización de los recursos, así como también permite la generación directa de empleo, logrando una mayor posibilidad de acceso a la educación y demás servicios sociales.”¹²

De esta manera, una de las perspectivas desde las que se debe encarar este debate es aquella del capital humano y social y su relación central con el acceso a medios de transporte. Así que resulta muy importante reconocer que el acceso a la licencia de conducir significa, casi en todos los casos, mejoras sustanciales en la capacidad de ejercer derechos fundamentales y, por lo tanto, de la calidad de vida para quien la obtiene y, no en pocas ocasiones, resulta en el empoderamiento de la comunidad que rodea a los beneficiarios directos. El capital humano, un factor de producción, es una forma de capital individual que suele tener un alto componente de intangibilidad y por ello fuente de problemas de información. Este consiste en las habilidades y conocimientos efectivos según contextos

¹⁰ Anthony, D. W. (2007). *The Horse, the Wheel, and Language: How Bronze-Age Riders From the Eurasian Steppes Shaped the Modern World*. Princeton (NJ), EEUU: Princeton University Press.

¹¹ Cahill, M. (2010). *Transport, Environment and Society*. Maidenhead, RU: McGraw-Hill [pp. 1-3]; Villareal, S. & Ortiz, D. (2015, septiembre 25). Transporte y mercado interno en Colombia: una contribución a un debate hasta ahora desconocido, 1928-1950. *Tiempo & Economía*, Vol. 3 N° 1, pp. 83-107.

¹² Pérez, G. (2005, octubre). *La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia*. Banco de la República [pp. 3].

determinados. La más popular de sus herramientas de promoción es la educación formal; aunque también se generan con experiencia laboral o vivencias cotidianas. La importancia de esa acumulación se relaciona con la productividad y el efecto de esta sobre los ingresos de quien acumula mayor capital humano, al existir una relación directa entre capital humano y productividad y otra entre productividad e ingresos laborales. Mejor dicho, mayor capital humano, en economías dominadas por eficiencia, significa mejor salario.¹³

En este caso, el proceso que termina la expedición de la licencia significa la adquisición de un conocimiento gracias a una inversión en educación y una forma de señalización que disminuye los problemas de asimetría informativa, minimizando el riesgo de selección adversa, de manera que permite a los acreedores obtener ganancias tangibles de capital humano que se traducen en todas las ventajas de poder hacer uso de un medio de transporte tan eficiente como el carro, bien sea para satisfacer necesidades propias o como medio de trabajo. En el caso del capital social, una especie de sustrato, puede comprenderse como

Capital humano comparado con capital social		
	Capital humano	Capital social
Focos	Individual	Relaciones
Medidas	Duración Certificaciones	Membresía/participación Nivel de confianza
Resultados	Directo: ingreso, productividad Indirecto: salud, actividad cívica	Cohesión social Logros económicos Más capital social
Modelos	Linear	Interactivo/circular
Políticas públicas	Capacitación, accesibilidad y tasa de retorno	Ciudadanía, capacidad de construcción y empoderamiento

Tomado y traducido de: Cherti, M. (2008). *Paradoxes of Social Capital A Multi-Generational Study of Moroccans in London*. Amsterdam, Países Bajos: IMISCOE & Amsterdam University Press [p. 38].

“conjunto de recursos inherentes a las relaciones de familia y en la organización

¹³ Krugman, P. & Obstfeld, M. (2003). *International Economy: Theory and Policy*. Boston (MA), EEUU: Pearson Education [pp. 23-30]; Mankiw, G. (2012). *Principios de economía*. México, D. F., México: Cengage [pp. 399-400].

comunitaria y social, que son útiles para el desarrollo cognitivo o social de un niño o una persona joven. Estos recursos difieren para distintas personas y pueden constituir una ventaja importante para los niños y adolescentes en el desarrollo de su capital humano¹⁴. Este forma un bien público, por lo que no es oponible ni rival, relacionado a aspectos organizacionales, que beneficia a todos los individuos de una estructura social. Algunas de sus formas más publicitadas son los marcos normativos provistos por los Estados, en cuanto estos regulan los términos bajo los que se puede acceder a diferentes bienes y servicios.

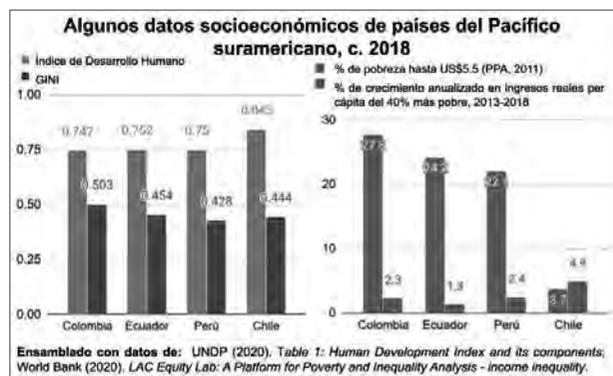
Las medidas propuestas por este proyecto de ley son una mejora de capital social mediante un cambio en la reglamentación (una mejora de capital social) que facilitará que las personas más vulnerables de la sociedad colombiana accedieran a mejoras de capital humano concretadas en la adquisición del conocimiento para conducir además del certificado que permite probar la mejora. De hecho, el empoderamiento que un buen medio de transporte da, es tal que muchos regímenes autoritarios llegan a usar restricciones sobre de uso como una forma de marginar y combatir a quienes perciben como rivales, para disuadir posibles opositores e, incluso, para centralizar o acrecentar su poder. Así en el mundo colonial hispánico de América latina “Temerosos del peligro que suponían los indios montados y ansiosos por mantenerlos en posición subordinada, la corona había prohibido a los indígenas viajar a caballo (al igual que se lo había prohibido a los musulmanes vencidos en la península Ibérica)”¹⁵. Más recientemente, los nazis privaron a los judíos de conducir en la década de los 30. En Rodesia del Norte, durante la segunda parte del siglo XX, incluso familiares de parlamentarios se les dificultó el acceso a licencias de conducir bajo unos parámetros raciales. En un Estado de Medio Oriente la oposición al régimen suele acarrear sanciones, entre las que perder la licencia de conducir es parte importante. En la misma región, un prominente país incluso llegó prohibir que las mujeres, súbditas de segunda, pudiesen conducir. Incluso en Estados más sofisticados pueden tratar de usar este tipo de medios para castigar el disenso político.¹⁶

¹⁴ Ostrom, E. & Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1 [p. 161].

¹⁵ Weber, D. (2007). *Bárbaros: los españoles y sus salvajes en la era de la Ilustración*. Barcelona, España: Crítica [p. 124].

¹⁶ Feinberg, J. (2011). *The Expressive Function of Punishment*. En Tonry, M. H. (Ed.). *Why Punish? How Much? A Reader on Punishment*. Oxford, RU: Oxford University Press [p. 120]; Leenders, R. (2013). *Prosecuting Political Dissent: Courts and the Resilience of Authoritarianism in Syria*. En Leenders, R., & Heydemann, S. (Eds.). *Middle East Authoritarianisms: Governance, Contestation, and Regime Resilience in Syria and Iran*. Stanford (CA), EEUU: Stanford University Press [p.194]; Le Renard, A. (2014). *A Society of Young Women: Opportunities of Place, Power, and Reform in Saudi Arabia*. Stanford (CA), EEUU: Stanford University Press [p. 35]; Longerich, P. (2012). *Heinrich Himmler: A Life*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press [p. 411]; DeRoche, A. J. (2011). Frances Bolton, Margaret Tibbetts and the US Relations with the Rhodesian Federation, 1950–1960. En Macola, G., Hinfelaar, M., & Gewald, J. (Eds.). *Living the End of Empire Politics and Society in Late Colonial Zambia*. Leiden, Países Bajos: Brill [p. 311].

4.2.2. Desde las perspectivas social y económica, algunos de los problemas fundamentales de Colombia son la desigualdad, la pobreza y el desempleo. Así que el Estado debe facilitar los instrumentos para luchar contra estos flagelos.



Colombia se encuentra entre un grupo de países de desarrollo medio alto que continúa teniendo importantes problemas en la calidad de vida de sus habitantes.¹⁷ El 25% con menores ingresos del país ganaba menos de US\$ 6 al día (Paridad de Poder Adquisitivo, 2011) y concentra apenas el 6% del ingreso total. Colombia ha llegado a cobrar fama como uno de los países más inequitativos del mundo, donde la desigualdad económica y de oportunidades es ampliamente reconocida y el actuar del Estado es lento al respecto. Por ejemplo, al tiempo que Colombia tiene el IDH más bajo de todos los países de la costa del Pacífico suramericano también es, con evidente ventaja, el más desigual y con más personas en pobreza, tanto en términos proporcionales como absolutos.¹⁸ Para empeorar esta situación, el contexto laboral tradicional del país suele ubicarlo con un desempleo alto si se lo compara con países más desarrollados y la coyuntura general de la economía y de las relaciones internacionales actuales no parecen ser las más favorables, con efectos nocivos sobre las oportunidades laborales de los colombianos,

¹⁷ UNDP (2020). *Table 1: Human Development Index and its components*.

¹⁸ World Bank (2019). *LAC Equity Lab: income inequality - income distribution*.

especialmente, de aquellos que son mano de obra no cualificada. Con la actual crisis se ha reducido tanto la oferta como la demanda de bienes y servicios debido al lazo entre consumo y producción, que se ve reflejado en la función de la demanda general, creando un poderoso incentivo para el desempleo que ya ronda el 20%¹⁹, además de la alerta del Banco Mundial sobre 60 millones de personas más en pobreza extrema alrededor del globo.²⁰

Algunos datos sobre ingresos y capacidad de sufragar gastos asociados a licencias de tránsito

Centil de ingresos	Techo de ingresos, US\$/día 2018 (PPA, 2011)	COP/día (nominal, 2019)	Días mínimos de ingreso máximo total a destinar para cubrir costos mínimos de CEA, según centiles de ingreso					Días mínimos con relación al centil 97
			Buses y camionetas particulares	Articulado particular	Taxis	Buses y camionetas públicos	Articulado público	
1-4	\$1.90	\$4,698	110	103	94	126	138	37
5-9	\$3.20	\$7,912	65	60	56	75	82	22
10-23	\$5.50	\$13,586	38	33	33	43	48	13
24-60	\$13.00	\$32,142	16	14	14	18	20	5
81-97	\$70.00	\$173,071	3	3	3	5	4	1

Con base en datos y métodos de: Banco de la República (2020). Tasa Representativa del Mercado (TRM - Peso por dólar); Serie histórica para un rango de fechas desde 1971/1/1991; Kugman, P. & Ciudad, M. (2020). *International Economy: Theory and Policy*. Boston: Pearson Education [p. 378-392]; Ministerio de Transporte (2017). *Resolución 1208 de 2017*, World Bank (2020). *Data: inflation, GDP deflator (annual %)* - Colombia, 1961-2017; World Bank (2020). *LAC Equity Lab: Income Inequality - Income Distribution: Colombia*.

Este proyecto de ley es una oportunidad para facilitar el acceso al mercado laboral, el mejoramiento de ingresos y la reactivación de la economía de buena parte de la población. En Colombia obtener una licencia de conducción puede ser un proceso engorroso y, sobre todo, costoso, que para personas de bajos recursos puede resultar prohibitivo, en especial aquellos dirigidos a quienes buscan usar su licencia y sus habilidades de conducción como un medio para ganarse la vida. Por ejemplo, para el caso de los taxistas, tan solo el costo de los requisitos asociados al trámite de la licencia de conducción en CEA tiene un piso de casi medio millón de pesos, mientras que aquellos dirigidos a buses articulados de transporte público pueden llegar a representar unos dos millones; considerando puntos ya analizados, como que el 25% más pobres por ingresos, más de una decena de millón de

¹⁹ Dane (2020, mayo 29). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Principales indicadores del mercado laboral*. abril de 2020.

²⁰ World Bank (2020, mayo 19). *World Bank Group: 100 Countries Get Support in Response to COVID-19 (Coronavirus)*.

colombianos, reciben menos de 20 mil pesos diarios, esto significa que, en el mejor de los casos, uno de cada cuatro colombianos tendría que destinar absolutamente todo lo ganado 2/10 del año para poder tan solo sufragar los gastos del CEA para una licencia de articulado en servicio público. Números que van a peor en los primeros centiles, por ejemplo, para quienes están en los primeros 5 centiles tendrían que dar todo lo ganado en 3 meses para un taxi, 4 para buses y camionetas públicas y un semestre para un articulado público. De media, para sufragar estos costos, una persona en el 5 centil de tendría que dedicar la totalidad de su ingreso de 37 días por cada uno de alguien en el centil 97. En todo caso, recordando que estos ejemplos hipotéticos, sintetizados en el cuadro anterior, en general, subestiman el número real de días que se necesitaría para adquirir el privilegio, por cuanto para simplificar se decidió suponer que estas personas tienen un ingreso disponible igual a su ingreso total y que no gastan en impuestos, comida, arriendos, etc.

De esta manera, teniendo en cuenta la Resolución 1208 de 2017, en la cual el Ministerio de Transporte fijó los costos que los Centros de Enseñanza Automovilística, en el siguiente cuadro se presentan ejemplos del descuento

Ejemplo CEA

Uso	Tipo	Descuento base SISBEN 1	Descuento máximo SISBEN 1	Descuento base SISBEN 2	Descuento máximo SISBEN 2
Carros particulares	B1	184,425	356,555	92,213	178,277
Buses y camionetas particulares	B2	258,195	565,570	129,098	281,785
Articulado particular	B3	405,735	897,535	202,868	448,767
Taxis	C1	221,310	454,901	110,655	227,450
Buses y camionetas públicos	C2	295,080	671,225	147,540	335,612
Articulado público	C3	442,620	995,895	221,310	497,947

propuesto:

Por otro lado, para este proyecto se seleccionó como medio de focalización el SISBEN, debido a su mayor precisión sobre otros métodos, que velará porque este beneficio sea del uso de los más vulnerables, que acrediten su condición a los niveles 1 o 2. Por su parte, el Sisbén es un diseño del Departamento Nacional de Planeación como instrumento de medición multidimensional para los estándares de

vida y mediante ello de la medición de la pobreza y la vulnerabilidad, con clara inspiración del enfoque de las capacidades.²¹

4.2.3. Los postulados además de las medidas propuestas se encuentran dentro del espectro de la constitución y los principios que la soportan. Este proyecto tiene sustento, sobre todo, en los derechos a la igualdad y libre locomoción.

Este proyecto de ley está centrado principalmente en dos derechos fundamentales protegidos por la Constitución Política de Colombia y cuya tradición se encuentra más que consolidada en los sistemas jurídicos y sociales de Occidente y los regímenes inspirados por estos. El primero es el derecho a la igualdad y el segundo es la libertad de locomoción. De hecho, es necesario comprender que estos derechos son tan básicos que su origen puede rastrearse a los primeros Estados liberales modernos y como unas de las primeras conquistas de los períodos de las revoluciones burguesas. En el caso de la igualdad, por ejemplo, solo se consideró como principio normativo después de las revoluciones en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, hasta esa época, el que es un principio rector de la política contemporánea, no existía. El privilegio, con origen etimológico en "derecho privado"²², es un concepto en el cual se presupone desigualdad a favor del detentador, era el principio jurídico por definición del Antiguo Régimen y el mundo colonial: la desigualdad jurídica era el ideal social. Por ejemplo, los nobles solían poseer amplias exenciones tributarias y monopolizaban la administración y las fuerzas armadas gracias a la desigualdad jurídica patrimonializada que los favorecía, más que sus talentos o laboriosidad. Las jurisdicciones señoriales bajo mayorazgo, las venalidades judiciales y militares, el monopolio sobre el molino, el palomar y el horno, además del poder de exigir trabajo no remunerado eran solo algunos de los privilegios de los nobles y otros grandes propietarios rurales que fueron abolidos por movimientos revolucionarios hace más de un siglo, como parte integral de la declaración de igualdad formal y del constitucionalismo clásico.²³

De esta manera, el privilegio, en la república, se obtiene con mérito, trabajo y responsabilidad cívica más que por el pago de alguna cuota y nunca es legado en cuanto violaría de manera flagrante el derecho a la igualdad. Desde la perspectiva jurídica colombiana, el artículo 13 de la Constitución Política, reconoce el derecho a la igualdad y estipula que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados". Esta disposición es un fundamento de las acciones afirmativas, que

²¹ Secretaría Distrital De Planeación (2014). *Reflexiones acerca del sisbén como instrumento de focalización*.

²² Darnton, R. (2014). *Censores trabajando. De cómo los Estados dieron forma a la literatura*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica [pp. 25].

²³ Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York, (NY), EEUU: Crown Business [pp. 96-122]; Artola, M. (2005). *Constitucionalismo en la historia*. Barcelona, España: Crítica [pp. 51-63]; McPhee, P. (2003). *La Revolución Francesa, 1789-1799*. Barcelona, España: Crítica [p. 34-61]; Munck, T. (2002). "La sociedad". En Bergin, J. (Ed.), *Historia Oxford de Europa: El siglo XVII*. Barcelona, España: Crítica [pp. 62-93].

son medidas orientadas a lograr una igualdad material a favor de un grupo determinado²⁴. Ese tipo de acciones, como la propuesta de este proyecto de ley, se basan en un concepto esencial del liberalismo contemporáneo, la igualdad de oportunidades, más allá de la formal. Esta consiste en tratar de proveer o suplir unos mínimos a la población para que aquellos que por algún motivo tengan desventajas de tipo socioeconómico puedan tener una oportunidad real, contra quienes se desarrollaron en contextos de mayor capital, en la competencia por las posiciones y posesiones existentes dentro de la sociedad. En últimas, se busca lidiar con una fuerte asimetría en la disponibilidad y acceso a recursos, para lograr que se dé más importancia a las habilidades y el trabajo que a la posición social en la que por aleatoriedad se nació, al tiempo que el éxito de los más capacitados redunde en mayor utilidad social.²⁵

Por otro lado, el artículo 24 de la Constitución Política protege el derecho a la libertad de locomoción. Aquel artículo establece que "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia". De manera similar al derecho a la igualdad, este el derecho es consustancial a las repúblicas liberales: pasaportes internos, atamamiento a la tierra, deportaciones internas, guetos decretados y toques de queda asiduos no son más que los instrumentos típicos de control social de la autocracia y el despotismo. El derecho a transitar de manera libre por el espacio público de un Estado en el que se está legalmente también fue un derecho que se consolidó durante las primeras revoluciones liberales, de hecho, de la lucha contra todas las formas de trabajo cautivo, y hasta el día de hoy es uno de los pilares de los sistemas posteriores. De por sí, es posible argumentar que muchos de los primeros movimientos de resistencia, como toda rebelión esclava y muchas campesinas, el derecho al libre tránsito se encontraba en el corazón de las reivindicaciones, y fueron esas manifestaciones, como la de Tyler en Inglaterra o la Jacquerie en Francia y la Guerra Campesina en el Sacro Imperio, las que iniciaron el principio del fin de las personas atadas a la tierra en Occidente.²⁶

Así que resulta difícil comprender la dinámica básica del Estado liberal moderno, tanto política como económica, sin aceptar que trasladarse libremente dentro de un territorio para demandar y ofertar los mejores recursos posibles es una pieza esencial de cualquier modelo de desarrollo posterior a la primera mitad del siglo XX. Aquel derecho que se negaba a la mayoría de la población por siglos, para

²⁴ Corte Constitucional. *Sentencia T-023 de 2017*. M.P. Aquiles Arrieta.

²⁵ Heywood, A. (2010). *Introducción a la teoría política*. Valencia, España: Tirant lo Blanch [pp. 322-325].

²⁶ Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York, (NY), EEUU: Crown Business [pp. 96-122]; Burbank, J. & Cooper, F. (2011). *Imperio: una nueva visión de la historia Mundial*. Barcelona, España: Crítica [pp. 303-330]; Pryor, E. (2016). *Colored Travelers: Mobility and the Fight for Citizenship Before the Civil War*. Chapel Hill (NC), EEUU: The University of North Carolina Press [pp. 8-12]; Walvin, J. (2006). *Atlas of Slavery*. Harlow, RU: Routledge [pp. 1-4].

mantener el poder de algunos pocos, el de poder buscar suerte en otro lugar o el alejarse un poco de su vivienda para ofrecer su mano de obra a quien más beneficio ofreciera. Razones por las que no debe sorprender que la Corte Constitucional de Colombia haya señalado, desde sus primeras sentencias, que el derecho a la locomoción "es fundamental en consideración a la libertad inherente a la condición humana"²⁷, siguiendo los lineamientos impuestos por el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1946 y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976, porque "es un derecho básico tanto como una precondition para el disfrute de muchos otros derechos"²⁸.

4.3. Conclusiones

- Los automóviles fueron invenciones sorprendentes que, desde comienzos del siglo pasado, se tomaron el mundo y lo transformaron de manera radical. Sin embargo, las mismas capacidades que los hacen sorprendentes también los hacen herramientas potencialmente peligrosas, cuya conducción debe ser solo desarrollada por personal capacitado. Por lo tanto, es necesario tener un sólido sistema de licencia de conducción; pero esto no puede ser una excusa para que aquello tenga precios fuera del alcance de la población vulnerable económicamente.
- El revolucionario potencial del carro solo puede ser explotado de manera directa por aquellos que adquieren la licencia de conducir. De esa manera, el acceso a esta se vuelve un factor importante en el desarrollo del capital humano de quienes logran adquirirla y del capital social de la comunidad que lo rodea en general, que se ve beneficiada por la mejora de en la movilidad de diversos bienes y servicios.
- El proyecto de ley busca crear una acción afirmativa a favor de los ciudadanos que se encuentran en una condición de vulnerabilidad económica, la cual consiste en un descuento en el costo de los requisitos asociados al trámite de la licencia de conducción, que actualmente se encuentran fuera del alcance de una buena parte de la población debido a sus costos. Esto quebraría una barrera de acceso, que puede mejorar los ingresos de muchos mediante incrementos en productividad y ayudar contra la fuerte desigualdad del país en un contexto en el cual ninguna ayuda sobra.
- Colombia es un país regido bajo un marco constitucional de talante liberal, es necesario fortalecer el componente meritocrático mediante el cual se accede al "privilegio" de la licencia otorgando mejores oportunidades a personas en estado de vulnerabilidad, específicamente económico, como forma de concretar el derecho a la igualdad y la libre locomoción.

²⁷ Corte Constitucional. *Sentencia T-518 de 1992*. M.P. José Gregorio Hernández. Reiterada en *Sentencia T-304 de 2017*. M.P. Aquiles Arrieta.

²⁸ Traducción propia de: "is a basic right as well as a pre-condition for the enjoyment of many other rights" de Global Protection Cluster Working Group (2007, diciembre). *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*. Ginebra, Suiza [p. 224].

5. Pliego de modificaciones

En esta ponencia se proponen tres modificaciones aclaratorias al artículo segundo: primero, se deja claro que este descuento es válido tanto para licencias nuevas, como aquellas a renovar y recategorizar; segundo, se cambia la expresión "el puntaje asignado" para mejorar la redacción; y, tercero, se crea una provisión que evita incrementos de los precios regulados de manera indiscriminada, como medio para evitar una posible forma de burlar el espíritu de la iniciativa. El resto del texto se deja igual al aprobado en primer debate.

Articulado del proyecto de ley 066 de 2019		
Art.	Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate
1	Objeto. Créase la tarifa diferenciada en la licencia de conducción para ciudadanos que cumplan las condiciones establecidas en la presente ley.	Igual.
2	<p>Tarifa diferenciada. Establézcase un descuento del cincuenta por ciento (50%) para personas que acrediten tener un puntaje SISBEN nivel 1 y del veinticinco por ciento (25%) para aquellos nivel 2, en el costo de los requisitos asociados al trámite de la licencia de conducción.</p> <p>Dicho descuento deberá ser aplicado por el centro de Enseñanza Automovilística (CEA), autorizado por el Ministerio de Transporte, respecto al valor del curso de conducción, y por el Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC) habilitado por el Ministerio de Transporte respecto al examen físico, mental y de coordinación motriz para conducir.</p> <p>Para acceder a los descuentos, el ciudadano deberá presentar certificado del SISBEN, donde conste el puntaje asignado.</p> <p>Los derechos de trámite inherentes a la licencia de conducción no serán sujetos de este descuento.</p>	<p>Tarifa diferenciada. Establézcase un descuento del cincuenta por ciento (50%) para personas que acrediten tener un puntaje SISBEN nivel 1 y del veinticinco por ciento (25%) para aquellos nivel 2, en el costo de los requisitos asociados al trámite de la licencia de conducción, <u>sin importar si se trata de nueva, renovación o recategorización de esta.</u></p> <p>Dicho descuento deberá ser aplicado por el centro de Enseñanza Automovilística (CEA), autorizado por el Ministerio de Transporte, respecto al valor del curso de conducción, y por el Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC) habilitado por el Ministerio de Transporte respecto al examen físico, mental y de coordinación motriz para conducir.</p> <p>Para acceder a los descuentos, el ciudadano deberá presentar certificado del SISBEN, donde conste <u>que cumple el requisito necesario.</u></p> <p>Los derechos de trámite inherentes a la licencia de conducción no serán sujetos de este descuento.</p>

		Parágrafo. El Ministerio de Transporte no podrá, cuando modifique las resoluciones que fijan los precios de este mercado, incrementarlos más allá de la inflación del período tras el que se reajusten los precios.
3	Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Igual.

Cordialmente,



Rodrigo Rojas
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal
Ponente

6. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, presenté ponencia positiva con modificaciones y solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley 066 de 2019 Cámara, "Por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para las personas más vulnerables".

Cordialmente,



Rodrigo Rojas
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal
Ponente

7. Texto propuesto para segundo debate

Proyecto de ley 066 de 2019 Cámara

"Por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para las personas más vulnerables"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA

Artículo 1o. Objeto. Créase la tarifa diferenciada en la licencia de conducción para ciudadanos que cumplan las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 2. Tarifa diferenciada. Establézcase un descuento del cincuenta por ciento (50%) para personas que acrediten tener un puntaje SISBEN nivel 1 y del veinticinco por ciento (25%) para aquellos nivel 2, en el costo de los requisitos asociados al trámite de la licencia de conducción, sin importar si se trata de nueva, renovación o recategorización de esta.

Dicho descuento deberá ser aplicado por el centro de Enseñanza Automovilística (CEA), autorizado por el Ministerio de Transporte, respecto al valor del curso de conducción, y por el Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC) habilitado por el Ministerio de Transporte respecto al examen físico, mental y de coordinación motriz para conducir.

Para acceder a los descuentos, el ciudadano deberá presentar certificado del SISBEN, donde conste que cumple el requisito necesario.

Los derechos de trámite inherentes a la licencia de conducción no serán sujetos de este descuento.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte no podrá, cuando modifique las resoluciones que fijan los precios de este mercado, incrementarlos más allá de la inflación del período tras el que se reajusten los precios.

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



Rodrigo Rojas
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Liberal
Ponente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA DIECISÉIS (16) DE JUNIO DE 2020, AL PROYECTO DE LEY No. 066 de 2019 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA TARIFA DIFERENCIADA PARA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONDUCCIÓN PARA LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1o. Objeto. Créase la tarifa diferenciada en la licencia de conducción para ciudadanos que cumplan las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 2. Tarifa diferenciada. Establézcase un descuento del cincuenta por ciento (50%) para personas que acrediten tener un puntaje SISBEN nivel 1 y del veinticinco por ciento (25%) para aquellos nivel 2, en el costo de los requisitos asociados al trámite de la licencia de conducción.

Dicho descuento deberá ser aplicado por el centro de Enseñanza Automovilística (CEA), autorizado por el Ministerio de Transporte, respecto al valor del curso de conducción, y por el Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC) habilitado por el Ministerio de Transporte respecto al examen físico, mental y de coordinación motriz para conducir.

Para acceder a los descuentos, el ciudadano deberá presentar certificado del SISBEN, donde conste el puntaje asignado.

Los derechos de trámite inherentes a la licencia de conducción no serán sujetos de este descuento.

Artículo 3. Vigencia y Derogatorias. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

CAMARA DE REPRESENTANTES. - COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 16 de junio de 2020. - En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el **Proyecto de Ley No. 066 de 2019 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA TARIFA DIFERENCIADA PARA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONDUCCIÓN PARA LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES"**; (Acta No. 041 de 2020) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 12 de junio de 2020 según Acta No. 040 de 2020; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente



DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 27 de julio de 2020

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del **Proyecto de Ley No. 066 de 2019 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA TARIFA DIFERENCIADA PARA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONDUCCIÓN PARA LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES"**.

La ponencia para segundo debate fue firmada por el **Honorable Representante RODRIGO ROJAS LARA**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 395 / del 27 de julio de 2020, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano.

Bogotá, D. C., Junio de 2020

Doctora:

NORMA HURTADO SANCHEZ
Presidente Comisión Séptima
Cámara de Representantes.
Ciudad

Asunto: Ponencia para segundo debate Proyecto de Ley No 106 de 2019 Cámara *"Por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano"*.

Respetada Doctora Hurtado,

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No 106 de 2019 Cámara *"por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano"* en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Objeto y contenido del proyecto.
3. Trámite en Comisión.
 - 3.1 Proposiciones Tramitadas.
4. Marco jurídico del proyecto.
5. Consideraciones.
6. Pliego de modificaciones
7. Proposición.

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada, por el Representantes Jairo Crisanchó, en compañía de los también representantes, Carlos Eduardo Acosta, Yenica Sugein Acosta, Mónica Lilliana Valencia, Henry Fernando Correal, Gustavo Londoño, John Arley Murillo Benítez,

que han sido declaradas como aptas para el consumo humano", presentado por el ponente, los H.R Jairo Crisanchó Tarache y Faber Muñoz.

Puesto a discusión y votación el proyecto en cuestión se presentaron en total ocho proposiciones que se relacionan a continuación, de las cuales cinco fueron aprobados, dos dejadas como constancias y una negada.

3.1 Proposiciones Tramitadas en la Comisión.

Proposiciones aprobadas

Primera: Proposición modificativa al ARTÍCULO 2, presentada por el H.R Jhon Arley Murillo, en el sentido de aclarar quién debe de expedir los requisitos para el funcionamiento de las plantas de beneficio móviles.

Segunda: Proposición modificativa al PARÁGRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2, presentada por los H.R Omar de Jesús Restrepo y Jairo Reinaldo Cala, en el sentido de establecer una tarifa diferencial para el costo del sacrificio a las asociaciones de pequeños productores.

Tercera: Proposición modificativa al ARTÍCULO 3, presentada por el H.R Mauricio Toro con el fin de aclarar que dentro de la reglamentación que expida el gobierno nacional para la vigilancia del funcionamiento de las plantas de beneficio móviles deberá incluir los mecanismos fitosanitarios.

Cuarta: Proposición aditiva al ARTÍCULO 3, presentada por los H.R Omar de Jesús Restrepo y Jairo Reinaldo Cala, en el sentido de aclarar que el INVIMA y las Secretarías de Salud son las encargadas de la inspección de las plantas de beneficio móviles.

Quinta: Proposición de un ARTÍCULO NUEVO, presentada por el H.R Fabián Díaz con el fin de garantizar las buenas prácticas en el proceso de sacrificio animal.

Proposición Negada

Proposición presentada por los H.R Omar de Jesús Restrepo y Jairo Reinaldo Cala, respecto a la administración de los recursos de las plantas de beneficio móviles estuviera a cargo de los entes territoriales y de las asociaciones de pequeños productores.

Proposiciones dejadas como Constancias.

El Representantes Jhon Arley Murillo inicialmente presentó una proposición en el sentido de establecer que dentro de la reglamentación que expida el gobierno nacional se deberá establecer los requisitos para el funcionamiento de las plantas de beneficio móviles. En

Juan Diego Echavarría, Enrique Cabrales otros miembros de distintas bancadas y corrientes políticas.

Le correspondió el número 106 de 2019 en la Cámara de Representantes y se publicó en la Gaceta del Congreso No. 967 de 2018.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el día 27 de Agosto fueron designados para rendir informe de ponencia en primer debate de la corporación, los Representantes, Jairo Crisanchó y Jorge Enrique Benedetti; a este último se le fue otorgado impedimento el día 2 de septiembre y la mesa directiva nombra en su reemplazo al Representante Faber Alberto Muñoz Cerón el día 11 de septiembre.

El día 10 de diciembre de 2019, fue aprobado el informe de ponencia en primer debate por los integrantes de la comisión séptima y se incluyó como ponente para segundo debate al Representante Jairo Reinaldo Cala Suarez.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.

El proyecto consta de seis artículos incluidos la vigencia, el primero es el objeto, el segundo es la autorización del uso de las plantas beneficios móviles, el tercero es el plazo que se le da al gobierno para reglamentar la implementación y funcionamiento de las plantas beneficios móviles, el cuarto busca garantizar la ausencia de sufrimiento en el sacrificio de las especies aptas para el consumo humano, el quinto busca establecer la destinación de recursos para la compra de equipos de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de especies animales por parte de municipios de cuarta y quinta categoría y el sexto establece la vigencia y derogatorias.

3. TRÁMITE EN COMISIÓN.

En sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, del 10 de diciembre de 2019, se dio la discusión y votación al informe de ponencia para primer debate y texto propuesto, al proyecto de ley No 106 de 2019 Cámara *"por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales*

concertación con los ponentes esta proposición es dejada como constancia porque el espíritu del artículo recoge la reglamentación que el gobierno nacional deberá expedir.

Así mismo, los representantes Jairo Reinaldo Cala Suarez y Omar de Jesús Restrepo, solicitaron la creación de una subcomisión para el estudio del proyecto. En concertación con el ponente se acordó incluir al representante Jairo Reinaldo Cala como ponente para segundo debate con el fin de ampliar la discusión dentro de los ponentes y presentar una ponencia que recoja las propuestas del partido FARC.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO

El artículo 78 de la Constitución Política de Colombia establece la obligación a cargo del Estado de regular el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, señalando que *"(...) serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten con la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. (...)"*

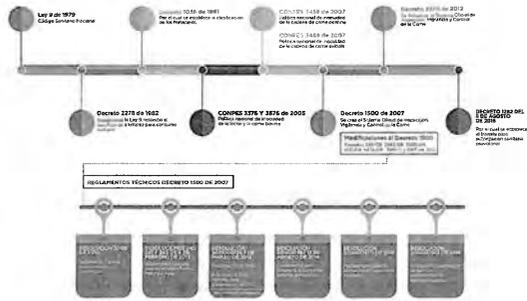
Decreto 1036 de 1991, por medio del cual se establece la clasificación de los mataderos en el país.

La Ley 170 de 1994 aprobó, el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio, el cual contiene, entre otros, el "Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" y el "Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio" que reconocen la importancia de que los Países Miembros adopten medidas necesarias para la protección de la salud y vida de las personas, los animales, las plantas y la preservación del medio ambiente y para la protección de los intereses esenciales en materia de seguridad de todos los productos, comprendidos los industriales y agropecuarios, dentro de los cuales se encuentran, los reglamentos técnicos.

El artículo 34 de la Ley 1122 de 2007 dispuso que es competencia exclusiva del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, la inspección, vigilancia y control de las plantas de beneficio de animales.

El decreto 1500 de 2007, creó el sistema oficial de inspección, vigilancia y control de carne, cuya finalidad es proteger la vida, la salud humana, el ambiente y prevenir prácticas que afecten a los consumidores de carne animal.

Decreto 2270 de 2012 por medio del cual se actualizó el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne y Productos Cárnicos Comestibles, destinados para el consumo humano en todo el territorio nacional, establecido en el Decreto 1500 de 2007.



Fuente: INVIMA

5. CONSIDERACIONES

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación – FAO, ha afirmado que la carne ha sido considerada como una de las causas de las enfermedades humanas de origen alimentario, por esta razón se inicia por parte del Gobierno Nacional la adopción de políticas que mitiguen el impacto de estas enfermedades en los consumidores.

Por su parte, el Instituto Nacional de Salud, ha establecido que las enfermedades transmitidas por alimentos - ETA, se producen por la ingestión de alimentos y/o bebidas contaminados con microorganismos patógenos que afectan la salud del consumidor en forma individual o colectiva.¹ Y ha determinado que estas constituyen una importante problema de salud pública debido al incremento en su ocurrencia, "(...) la incidencia de estas enfermedades es un indicador directo de la calidad higiénico-sanitaria de los alimentos y se ha demostrado que la contaminación de estos puede ocurrir durante su

¹<https://www.ins.gov.co/buscadoreventos/BoletinEpidemiologico/2018%20Bolet%20C3%ADn%20epiemiol%20C3%B3gico%20semana%20052.pdf>

procesamiento o por el empleo de materia prima contaminada, pues algunas bacterias patógenas para el hombre forman parte de la flora normal de las aves, cerdos y ganado²

La Organización Mundial de la Salud – OMS, en relación con las Plantas de Beneficio Animal, resalta la importancia de promover en estas un proceso de producción seguro e inocuo, bajo la implementación de estándares sanitarios que garanticen a los consumidores productos cárnicos de la más alta calidad, al mismo tiempo que garantiza la competitividad de la producción a nivel nacional e internacional.

Combatir Incremento de la Informalidad – Reducción de la Producción

A partir de 2007 bajo el marco del Decreto 1500, el gobierno inició los Planes de Racionalización de las Plantas de Beneficio Animal y los Planes Graduales de Cumplimiento, con el objetivo de mejorar las condiciones sanitarias y operativas de dicho sector productivo.

La racionalización buscó incrementar los estándares de calidad y de cumplimiento de normativas sanitarias, disminuyendo el número de plantas de beneficio, pero asegurando el abastecimiento de la población; por su parte, los planes graduales buscaron que las Plantas de Beneficio por medio de un plan de proyecciones generarán cambios de infraestructura y operación para cumplir con los lineamientos establecido por la autoridad sanitaria.

A partir de dichos planes, en los últimos diez (10) años, el número de plantas de beneficio han disminuido sustancialmente, pasando de 1627 en el 2008 a tan solo 559 en el 2018, según datos suministrados por el Invima³

² Idem.

³ Respuesta Derecho de Petición con radicado Invima No 20191011851 de fecha 2019/01/24.



Tan solo entre agosto de 2016 y del 2018 el INVIMA como autoridad competente y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1500 de 2007, gestionó el cierre de 204 plantas de beneficio.



Estos procesos de clausura de Plantas de Beneficio, si bien responden a la obligación gubernamental de preservar la salud pública, para garantizar la inocuidad en el sacrificio animal y permitir el acceso a los mercados internacionales por parte de los productores de carne; puede entretenerse que esta medida acentuó el traslado del sacrificio formal a mataderos ilegales que ponen en riesgo las condiciones sanitarias de la población, especialmente en los departamentos con menos Plantas de Beneficio Autorizadas, ocasionando además que en los últimos cinco años se hayan reducido tanto la producción como el consumo de carne en el país:

Periodo	Total General Colombia 2016-2018		
	Cabezas	Peso en ple (kg)	Peso en canal (Kg)
2018	3.439.252	1.472.050.311	772.501.358
2017	3.407.513	1.449.592.025	761.374.856
2016	3.632.742	1.519.845.880	792.080.249

Fuente: Ministerio de Agricultura

En todo el país se producen 1630 toneladas de carne, de las cuales, según datos de la Policía Nacional por los delitos de Abigeato y Carne, en los últimos tres años se decomisaron del mercado ilegal aproximadamente 814 toneladas, carne que no cumple con la normativa de inocuidad y saneamiento promovida por el INVIMA y no puede ser consumida por los colombianos.

Promoción de la Simetría Ganadería – Producción

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos⁴, señala que las Plantas de Beneficio Móviles contribuyen a expandir y consolidar la industria cárnica en las zonas remotas, reducen los costos de traslado de las especies, al tiempo que crean riqueza y bienestar social en las comunidades rurales que no tienen disponible una Planta de Beneficio Autorizada en su jurisdicción.

Según datos de la Federación Colombiana de Ganaderos – FEDEGAN, el país cuenta con 25 638 467 de cabezas de ganado, siendo los departamentos más representativos los siguientes:

DEPARTAMENTO	CABEZAS
Antioquia	2.964.670
Córdoba	2.071.987
Casanare	1.954.754
Meta	1.914.443
Caquetá	1.760.862
Cundinamarca	1.413.987
Cesar	1.346.610
Magdalena	1.333.697
TOTAL	14.761.010

Fuente: Respuesta derecho de petición No 2019.30055102 de FEDEGAN

⁴ <https://www.usda.gov/media/blog/2010/08/30/introduction-mobile-slaughter-units>

Respecto de la producción de carne por departamento, FEDEGAN suministró los siguientes datos:

Departamento	Total General	
	Cabezas	Peso en canal (Kilos)
Total general	3.439.252	772.501.358
Antioquia	640.284	115.080.273
Bogotá	544.091	136.687.959
Córdoba	260.773	62.567.077
Santander	260.643	58.772.656
Valle del Cauca	188.735	44.320.509
Cundinamarca	199.777	43.382.636
Caldas	185.235	43.016.871
Boyacá	89.626	19.976.443
Tolima	81.794	18.259.201
Huila	92.979	17.462.622
Norte de Santander	65.315	13.730.138
Casanare	54.331	10.780.197
Risaralda	47.368	10.351.972
Bolívar	48.619	9.719.054
Demás ⁵	779.682	168.393.740

Fuente: Respuesta derecho de petición No 2019.30055102 de FEDEGAN

Con los datos anteriormente presentados, puede identificarse la asimetría entre los departamentos ganaderos y los centros productores/transformadores de la carne, con excepción de Antioquia y Córdoba, factor que incrementa considerablemente el costo de producción, que se traslada a los consumidores, impactando además el acceso equitativo a los medios de producción y transformación de carne aptas para el consumo humano en los departamentos que no cuentan con Plantas de Beneficio Fijas que compensen la cantidad de ganado que poseen. Las Plantas de Beneficio Móviles al acercar estos procesos a la comunidad, democratizan la producción nacional de carne, combaten el incremento de la informalidad y garantizan la salubridad e inocuidad mientras se reducen los costos de producción, creando una dinámica positiva y económicamente sostenible para todos los componentes del sector alimenticio.

⁵ Para preservar la estadística, aquí se agrupan los departamentos de: Amazonia, Arauca, Atlántico, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Sucre, y Vichada.

Bienestar Animal y Calidad de la Producción

Dentro del concepto de Bienestar Animal que define el INVIMA⁶ se señala que deben tenerse al menos en cuenta cinco necesidades que deben ser satisfechas a los animales:

- Que no sufran hambre ni sed
- Que no sufran malestar físico ni dolor
- Que no sufran heridas ni enfermedades
- Que no sufran miedo ni angustia
- Que puedan manifestar su comportamiento natural

Una de las ventajas del uso de Plantas de Beneficio Móviles es que convierte el proceso de sacrificio en uno más ético, al reducir el estrés al que se someten en el transporte -a veces prolongado- las especies entre el centro ganadero y la Planta de Beneficio fija, garantizando los cinco principios básicos del bienestar animal hasta el proceso de faenado

Este proceso ético de sacrificio animal incluso está ligado a la calidad de la carne, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación, en un animal sano y descansado el nivel de glucógeno -azúcares que son la fuente energética muscular del animal- de sus músculos es alto, componente que al ser sacrificado el animal se convierte en ácido láctico y permite que la carne conserve un buen sabor, ternura, color y calidad. Caso contrario donde si el animal se somete a un estrés como el que otorga un largo desplazamiento, consume todo el glucógeno y reduce el nivel de ácido láctico de la carne, por consiguiente, impactando la calidad de esta⁷.

Otro estudio que soporta este argumento, avalado por la revista *Applied Animal Behaviour Science*⁸, donde se compararon el nivel de glucógeno y cortisol -hormona liberada como respuesta al estrés- entre corderos sacrificados en una Planta de Beneficio Móvil, ubicada en una granja apartada en Hordaland, Noruega y una Planta de Beneficio convencional ubicada en un complejo industrial en Akershus, Noruega. Entre los hallazgos de la investigación, se encuentra que, en una plataforma de sacrificio tradicional, el animal se somete a mucho mayor estrés, lo que ocasiona que reaccione violentamente, a nivel químico, reduciendo los niveles de glucógeno muscular, aumentando los niveles de cortisol

⁶ https://www.invima.gov.co/documents/20143/426809/BIENESTAR_ANIMAL.pdf/ad52a638-30ae-8af8-4dee-c0fe11dc41da?t=1559844826581

⁷ <http://www.fao.org/3/x6909s/x6909s04.htm>

⁸ *Mobile abattoir versus conventional slaughterhouse—Impact on stress parameters and meat quality characteristics in Norwegian lambs*, Eriksen, Rødbotten, Grøndahl, Friestad, Andersen, Mejdell., 2013, Universidad de Ciencias de la Vida, Noruega

por las condiciones de transporte y procesado. Sumados estos factores, el animal se lastima con las jaulas de transporte, disminuyendo la calidad y la ternura de la carne

Plantas de Beneficio Móviles, una herramienta global

Varios gobiernos del mundo están adelantando programas para integrar las Plantas de Beneficio Móviles en la cadena de sacrificio y faenado de especies aptas para el consumo humano. Pueden resaltarse tres casos relevantes:

En **Estados Unidos** el Departamento de Agricultura, autorizó en 2002 la primera Planta de Beneficio Móvil en el país, en Isla López, Estado de Washington, donde previamente los ganaderos debían trasladar fuera de la isla las especies para sacrificio, para luego regresar con la carne producida, sofocando los ya estrechos márgenes de beneficio con el incremento considerable de costos de transporte. La solución con mejor relación costo-beneficio para la Isla López eran las Plantas de Beneficio Móviles, dinámica que puede replicarse con la ventaja del desplazamiento de los mataderos a las zonas más remotas de Colombia con centros ganaderos⁹.

En 2015, **Hälsingestintan**, empresa Sueca de fabricación de Plantas de Beneficio Móviles lanzó su primer prototipo de Plantas de Beneficio Móviles en Europa, denominado *Etiskt Kött*¹⁰, junto a la Universidad de Ciencias Agrícolas de Suecia y la compañía Francesa **Boeuf-Ethique** impulsaron el primer piloto de mataderos móviles en Europa, iniciando operaciones en **Francia** en 2017. Esta misma empresa también provee Plantas de Beneficio Móviles a centros ganaderos en **Finlandia**¹¹

En 2019 inició el proceso de reglamentación de las Plantas de Beneficio Móviles en la comunidad autónoma de **Galicia, España**, con un plan diseñado para los sectores Ovino y Caprino, pero con posibilidad de extensión a las reses y la ganadería porcina. El objetivo del Ministerio de Asuntos Rurales de Galicia es que estos Mataderos puedan estar en Operación en diciembre del mismo año¹².

El presente proyecto entonces pretende, a través de la implementación de las Plantas de Beneficio Móviles:

- Hacer más equitativa la relación entre el censo ganadero y las instalaciones de producción de carne a lo largo del país

⁹ <https://www.usda.gov/media/blog/2010/08/30/introduction-mobile-slaughter-units>

¹⁰ "Carne Ética" en Sueco

¹¹ <http://www.boeuf-ethique.com/p127-boeuf-ethique-1er-abattoir-ambulant-france.html>

¹² <http://cort.as/QS6p>

- Abaratar los costos de producción de la industria cárnica, generando márgenes de beneficio que puedan ampliarse gracias a la cercanía de las Plantas de Beneficio Móviles, trasladando al consumidor final estas reducciones.
- Acercar a las comunidades más remotas del país, Plantas de Beneficio transportables, reduciendo la informalidad y los delitos derivados como el abigeato y el carneo.
- Garantizar en esta misma línea, condiciones de producción cárnica armónicas con los requisitos de salubridad e inocuidad contemplados en el Decreto 1500 de 2007, reduciendo potenciales emergencias sanitarias que involucren Enfermedades Transmitidas por Alimentos.
- Dar el primer paso para convertir la cadena de producción de carne en un proceso más ético con las especies sacrificadas, al tiempo que se incrementa la calidad de los productos finales.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones al proyecto de ley:

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMISIÓN SÉPTIMA	TEXTO PROPUESTO	MODIFICACIÓN
"Por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano"		Sin modificaciones al texto aprobado por la Comisión Séptima
Artículo 1. Objeto. La presente tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.		Sin modificaciones al texto aprobado por la Comisión Séptima
Artículo 2. Se autoriza el uso de Plantas de Beneficio	Artículo 2. Se autoriza el uso de P lantas de B eneficio	Se mejora la redacción del párrafo 2, con el fin de

<p>Móviles, en todo el territorio nacional, para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano; las cuales sólo podrán funcionar previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1. Para efectos de la presente ley, entendiéndose como Plantas de Beneficio Móviles, todo establecimiento en donde se benefician las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano, que ha sido registrado u autorizado para este fin y cuya infraestructura permite el desplazamiento de los equipos e instrumentos necesarios para el sacrificio animal.</p> <p>Parágrafo 2. Se priorizará el uso de dichas plantas, en las zonas apartadas de los Departamentos, Distritos y Municipios donde las plantas fijas de beneficio sean de difícil acceso y/ o no exista una planta de</p>	<p>Bbeneficio Mmóviles, en todo el territorio nacional, para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano; las cuales sólo podrán funcionar previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1. Para efectos de la presente ley, entendiéndose como Plantas de Beneficio Móviles, todo establecimiento en donde se benefician las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano, que ha sido registrado y autorizado para este fin y cuya infraestructura permite el desplazamiento de los equipos e instrumentos necesarios para el sacrificio animal.</p> <p>Parágrafo 2. <u>El Gobierno Nacional dentro de los parámetros para la autorización del uso de plantas de Beneficio Móviles priorizará el uso de dichas plantas, en las zonas apartadas de los Departamentos, Distritos y</u></p>	<p>establecer un parámetro diferenciador en el costo de sacrificio de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano para asociaciones, cooperativas u otras formas de economía solidaria.</p> <p>Se propone un parágrafo nuevo con el propósito de favorecer la participación de los entes territoriales y de las asociaciones, cooperativas en el montaje y adquisición de las plantas de beneficio móviles</p>	<p>beneficio. De igual forma, se establecerá una tarifa diferencial por el costo de sacrificio de especies, para asociaciones de productores y pequeños productores pecuarios, con el fin de generar mejores garantías para su participación en el mercado de comercialización</p>	<p>Municipios donde las plantas fijas de beneficio sean de difícil acceso y/ o no exista una planta de beneficio. De igual forma, deberá establecer una tarifa diferencial por el costo de sacrificio de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano para asociaciones, cooperativas u otras formas de economía solidaria de productores y pequeños productores pecuarios, con el fin de generar mejores garantías para su participación en el mercado de comercialización.</p> <p>Parágrafo 3. <u>La adquisición y montaje de las plantas de beneficio móviles, deberá priorizar la participación de los entes territoriales y de las asociaciones, cooperativas u otras formas de economía solidaria.</u></p>	<p>Se mejora la redacción.</p>
<p>plantas de beneficio móviles en el territorio colombiano, y deberá incluir en ello, los mecanismos de supervisión fitosanitaria a las que se someterán este tipo de plantas.</p> <p>Parágrafo 1. El uso de las plantas de beneficio móviles será analizado por la Comisión de Medidas Fitosanitarias, la cual establecerá los requisitos para su funcionamiento y supervisión.</p> <p>Parágrafo 2. El INVIMA y las secretarías de salud de los territorios, serán los responsables de hacer seguimiento e inspección periódicos a las estructuras de las plantas móviles de sacrificio, con el fin de garantizar las condiciones óptimas en calidad e inocuidad que son necesarias para proteger la salud de los consumidores.</p> <p>Artículo 4. Los productos obtenidos a través de</p>	<p>presente ley, reglamentará la implementación y el funcionamiento de las de plantas de beneficio móviles en el territorio colombiano.</p> <p>Dentro de dicha reglamentación, dentro de la cual, y deberá incluir en ella, los mecanismos de supervisión fitosanitaria a las que se someterán este tipo de plantas.</p> <p>Parágrafo 1. El uso de las plantas de beneficio móviles será analizado por la Comisión de Medidas Fitosanitarias, la cual establecerá los requisitos para su funcionamiento y supervisión.</p> <p>Parágrafo 2. El INVIMA y las secretarías de salud de los territorios, serán los responsables de hacer seguimiento e inspección periódicos a las estructuras de las plantas móviles de sacrificio, con el fin de garantizar las condiciones óptimas en calidad e inocuidad que son necesarias para proteger la salud de los consumidores.</p> <p>Artículo 4. <u>Los productos obtenidos a través de</u></p>	<p>Se mejora la redacción y se elimina el inciso primero del</p>	<p>sacrificio en Plantas de Beneficio Móviles deberán ser evaluados en su inocuidad e idoneidad para el consumo humano previa comercialización, el procedimiento a través del cual se efectuó este control será reglamentado por el gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo. Las plantas de Beneficio Móviles deberán garantizar la ausencia de sufrimiento de las especies animales declaradas aptas para el consumo humano, el incumplimiento de esta condición tendrá como consecuencia la suspensión total e inmediata de la actividad de la planta de sacrificio.</p> <p>Artículo 5. La presente ley rige a partir de su</p>	<p>sacrificio en Plantas de Beneficio Móviles deberán ser evaluados en su inocuidad e idoneidad para el consumo humano previa comercialización, el procedimiento a través del cual se efectuó este control será reglamentado por el gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo Artículo 4. Las plantas de Beneficio Móviles deberán garantizar la ausencia de sufrimiento de las especies animales declaradas aptas para el consumo humano, el incumplimiento de esta condición tendrá como consecuencia la suspensión total e inmediata de la actividad de la planta de sacrificio</p> <p>Artículo Nuevo. Artículo 5. <u>Los municipios de quinta y sexta categoría podrán destinar recursos para la compra de equipos de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de especies animales aptas para el consumo humano, con recursos propios, de gestión y/o a través de la conformación de alianzas público privadas.</u></p> <p>Artículo 6. La presente ley rige a partir de su</p>	<p>artículo aprobado por la comisión séptima en el sentido que la propuesta inicial impone una carga a los entes territoriales para autorizar la comercialización de los productos cárnicos.</p> <p>Se incluye un artículo nuevo con el fin de permitir a los municipios de quinta y sexta categoría su participación en compras de equipos de plantas de beneficio móviles, ya sea con recursos propios, de gestión y/o a través de alianzas público privadas.</p> <p>Se cambia la numeración de acuerdo al artículo nuevo.</p>

promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	
--	--	--

7. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo debate al proyecto de ley No 106 de 2019 Cámara "Por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano" con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

De los Honorables Representantes,

JAIRO CRISTANCHO TARACHE
Coordinador ponente

FABER MUÑOZ CERON
Ponente

JAIRO REINALDO CALA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 106 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA EL USO DE PLANTAS DE BENEFICIO MÓVILES PARA EL SACRIFICIO Y FAENADO DE LAS ESPECIES DE ANIMALES QUE HA SIDO DECLARADAS COMO APTAS PARA EL CONSUMO HUMANO".

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.

Artículo 2. Se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles, en todo el territorio nacional, para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano; las cuales sólo podrán funcionar previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. Para efectos de la presente ley, entiéndase como Plantas de Beneficio Móviles, todo establecimiento en donde se benefician las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano, que ha sido registrado y autorizado para este fin y cuya infraestructura permite el desplazamiento de los equipos e instrumentos necesarios para el sacrificio animal.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional dentro de los parámetros para la autorización del uso de plantas de beneficio móviles priorizará el uso de dichas plantas, en las zonas apartadas de los Departamentos, Distritos y Municipios donde las plantas fijas de beneficio sean de difícil acceso y/ o no exista una planta de beneficio. De igual forma, deberá establecer una tarifa diferencial por el costo de sacrificio de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano para asociaciones, cooperativas u otras formas de economía solidaria de productores y pequeños productores pecuarios, con el fin de generar mejores garantías para su participación en el mercado de comercialización.

Parágrafo 3. La adquisición y montaje de las plantas de beneficio móviles, deberá priorizar la participación de los entes territoriales y de las asociaciones, cooperativas u otras formas de economía solidaria.

Artículo 3. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la implementación y el funcionamiento de las de plantas de beneficio móviles en el territorio colombiano.

Dentro de dicha reglamentación, deberá incluir los mecanismos de supervisión fitosanitaria a las que se someterán este tipo de plantas.

Parágrafo 1. El uso de las plantas de beneficio móviles será analizado por la Comisión de Medidas Fitosanitarias, la cual establecerá los requisitos para su funcionamiento y supervisión.

Parágrafo 2. El INVIMA y las secretarías de salud de los territorios, serán los responsables de hacer seguimiento e inspección periódicos a las estructuras de las plantas móviles de sacrificio, con el fin de garantizar las condiciones óptimas en calidad e inocuidad que son necesarias para proteger la salud de los consumidores.

Artículo 4. Las plantas de beneficio móviles deberán garantizar la ausencia de sufrimiento de las especies animales declaradas aptas para el consumo humano, el incumplimiento de esta condición tendrá como consecuencia la suspensión total e inmediata de la actividad de la planta de sacrificio.

Artículo 5. Los municipios de quinta y sexta categoría podrán destinar recursos para la compra de equipos de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de especies animales aptas para el consumo humano, con recursos propios, de gestión y/o a través de la conformación de alianzas público privadas.

Artículo 6. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

JAIRO CRISTANCHO TARACHE
Coordinador ponente

FABER ALBERTO MUÑOZ CERON
Ponente

JAIRO REINALDO CALA
Ponente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 106 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA EL USO DE PLANTAS DE BENEFICIO MÓVILES PARA EL SACRIFICIO Y FAENADO DE LAS ESPECIES DE ANIMALES QUE HA SIDO DECLARADAS COMO APTAS PARA EL CONSUMO HUMANO".

(Aprobado en la Sesión del 10 de diciembre de 2019 en la Comisión VII de la H. Cámara de Representantes, Acta No. 26)

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente tiene por objeto autorizar el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano.

Artículo 2. Se autoriza el uso Plantas de Beneficio Móviles, en todo el territorio nacional, para el sacrificio y faenado de las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano; las cuales solo podrán funcionar previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. Para efectos de la presente ley, entiéndase como Plantas de Beneficio Móviles, todo establecimiento en donde se benefician las especies de animales que han sido declaradas como aptas para el consumo humano, que ha sido registrado u autorizado para este fin y cuya infraestructura permite el desplazamiento de los equipos e instrumentos necesarios para el sacrificio animal.

Parágrafo 2. Se priorizaran el uso de dichas plantas, en las zonas apartadas de los Departamentos, Distritos y Municipios donde las plantas fijas de beneficio sean de difícil acceso y/ o no exista una planta de beneficio. De igual forma, se establecerá una tarifa diferencial por el costo de sacrificio de especies, para asociaciones de productores y pequeños productores pecuarios, con el fin de generar mejores garantías para su participación en el mercado de comercialización.

Artículo 3. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará la implementación y el funcionamiento de las de plantas de beneficio móviles en el territorio colombiano, y deberá incluir en ello, los mecanismos de supervisión fitosanitaria a las que se someterán este tipo de plantas.

Parágrafo 1. El uso de las plantas de beneficio móviles será analizado por la Comisión de Medidas Fitosanitarias, la cual establecerá los requisitos para su funcionamiento y supervisión.

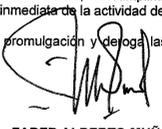
Parágrafo 2. El INVIMA y las secretarías de salud de los territorios, serán los responsables de hacer seguimiento e inspección periódicos a las estructuras de las plantas móviles de sacrificio, con el fin de garantizar las condiciones óptimas en calidad e inocuidad que son necesarias para proteger la salud de los consumidores.

Artículo 4. Los productos obtenidos a través de sacrificio en Plantas de Beneficio Móviles deberán ser evaluados en su inocuidad e idoneidad para el consumo humano previa comercialización, el procedimiento a través del cual se efectuó este control será reglamentado por el gobierno nacional.

Parágrafo. Las plantas de Beneficio Móviles deberán garantizar la ausencia de sufrimiento de las especies animales declaradas aptas para el consumo humano, el incumplimiento de esta condición tendrá como consecuencia la suspensión total e inmediata de la actividad de la planta de sacrificio.

Artículo 5. La presente ley rige a partir de su promulgación y deoga las normas que le sean contrarias.


JAIRO CRISTÓBAL TARACHÉ
 Coordinador Ponente


FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
 Ponente

6. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas del hospital, en especial las de laboratorio, unidad de diagnóstico, unidad de cuidados intensivos, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 47 de la ley 863 de 2003, los ingresos que perciba el Distrito de Buenaventura por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, esta podrá destinar los recursos de acuerdo al presente artículo.

Artículo 3º. Hechos y Actividades. El concejo Distrital de Buenaventura definirá los hechos y actividades que impliquen la obligación del uso de la estampilla frente a los que se generen en el Distrito Especial de Buenaventura. En caso de imponer como hechos o actividades sujetas a la estampilla los contratos suscritos en la jurisdicción del municipio, no se podrá imponer una tarifa mayor al 3% sobre el valor total de contrato a suscribir. En ningún caso se podrán gravar con este impuesto aquellos contratos de prestación de servicios personales cuyo monto sea inferior a un pago de honorarios mensuales de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4º. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios del Distrito de Buenaventura que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por el acuerdo distrital que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Artículo 5º. Vigilancia. La vigilancia y la correcta destinación de los recursos recaudados por la Estampilla que trata la presente ley en materia fiscal corresponderá a la Contraloría Distrital de Buenaventura o la contraloría general de la nación.

Artículo 6º. Recaudos. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Tesorería del Distrito Especial de Buenaventura conforme a la ordenanza que distribuye y reglamenta la presente ley.

Artículo 7º. Adiciónese un parágrafo al artículo 1º de la ley 669 de 2001 "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-salud departamental en el departamento del Valle del Cauca" el cual quedará así:

Parágrafo. Exclúyase al Distrito Especial de Buenaventura de la distribución de que trata la presente ley.

Artículo 8º. Adiciónese un parágrafo al artículo 6 de la ley 645 de 2001, el cual quedará así:

Parágrafo. Con el fin de evitar un doble tributo en el Distrito de Buenaventura, se ordena suprimir a partir de la vigencia de la presente ley y únicamente dentro del

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL VIRTUAL DEL DÍA MIÉRCOLES DIECISIETE (17) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

AL PROYECTO DE LEY N°. 269 DE 2019 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL CONCEJO DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA PARA EMITIR LA ESTAMPILLA PRO- HOSPITALES PÚBLICOS DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Autorización. Autorícese al Concejo Distrital del Distrito Especial de Buenaventura para que mediante acuerdo municipal ordene la emisión de la estampilla “pro hospitales públicos del Distrito de Buenaventura” hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000), valor fijado a precios constantes a la fecha de la promulgación de la presente ley

Artículo 2º. Destinación. El producto del recaudo de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

1. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física de la red pública hospitalaria.
2. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos para los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
3. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
4. Compra de suministros e insumos hospitalarios.
5. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de la red pública hospitalaria de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.

territorio del Distrito de Buenaventura, el recaudo que se efectúa por concepto de la Estampilla Pro Hospitales Universitarios Departamentales.

Artículo 9º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CÁMARA DE REPRESENTANTES.- COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.- ASUNTOS ECONÓMICOS. Junio diecisiete (17) de dos mil veinte (2020).- En Sesión Formal Virtual de la fecha fue aprobado en Primer Debate en los términos anteriores y con modificaciones, el Proyecto de Ley N°. 269 de 2019 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL CONCEJO DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA PARA EMITIR LA ESTAMPILLA PRO- HOSPITALES PÚBLICOS DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA”, previo anuncio de su votación en Sesión Formal Virtual el día 12 de junio de 2020, en cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
 Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
 Secretaria General

CONTENIDO

Gaceta número 554 - martes 28 de julio de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES**Págs.****PONENCIAS**

Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 066 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece la tarifa diferenciada para expedición de licencias de conducción para las personas más vulnerables.....	1
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto aprobado en segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 106 de 2019 Cámara, por medio del cual se autoriza el uso de plantas de beneficio móviles para el sacrificio y faenado de las especies de animales que ha sido declaradas como aptas para el consumo humano.....	7

TEXTOS DE PLENARIA

Texto aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, en Sesión Formal Virtual del día miércoles diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020) al Proyecto de ley número 269 de 2019 Cámara, por medio del cual se autoriza al Concejo del Distrito de Buenaventura del departamento del Valle del Cauca para emitir la Estampilla ProHospitales Públicos del Distrito de Buenaventura	12
--	----