



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No. 2019100027791

Bogotá D.C., 19-09-2019

Doctora  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria General  
Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Honorable Cámara de Representantes  
Bogotá

Al responder cite radicado: **20193.60195392** Id. **34959**  
Folios: 3 Fecha: 2019-09-25 15:57:19  
Anexos: 1 CD  
Remitente : AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL  
Destinatario: DIANA MARCELA MORALES ROJAS

**Asunto:** Concepto Institucional al Proyecto de de Ley 108 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"

Respetada secretaria:

En atención a la remisión del radicado 20192040039952, mediante el cual desde su despacho nos hacen llegar una solicitud de concepto institucional al Proyecto de Ley 108 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se modifica el artículo 98 de la ley 769 de 2002, se establecen medidas para la sustitución de vehículos de tracción animal en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", elevada por el Honorable Representante Oswaldo Arcos Benavides, autor de la iniciativa, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), como entidad descentralizada, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, patrimonio propio y adscrita al Ministerio de Transporte, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 1702 de 2013<sup>1</sup>, se permite observar:

### 1. Elementos Generales del Proyecto de Ley.

La iniciativa de Ley fue radicada el 31 de agosto de 2019 por un número amplio de Representantes a la Cámara de Cambio Radical<sup>2</sup>, dentro de los cuales se destaca el Representante Arcos. La publicación del texto radicado se hizo en la Gaceta del Congreso No. 699 de 2019. La misma iniciativa se había radicado en la legislatura 2018- 2019 bajo el consecutivo 238 de 2018 Cámara, no obstante, esta última fue archivada por tránsito de Legislatura al no surtir primer debate antes del 20 de junio de 2019.

Ahora bien, en lo que refiere al contenido, se identifica que cuenta con 13 artículos dentro de los cuales establecen disposiciones generales relacionadas con la elaboración de un censo de vehículos de tracción animal, reforma el artículo 98 del Código Nacional de Tránsito, señala fuentes de financiación, destina el

<sup>1</sup> Ley 1702 de 2019. Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Proyecto de Ley 108 de 2019 Cámara. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/vehiculos-de-traccion-animal-0>

H. C. R. COMISIÓN VI RECIBIDO 25/19 82-45

3% del presupuesto anual de la ANSV para la finalidad de la norma, define legalmente los conceptos de beneficiarios, tipo de vehículos, además de establecer mandatos para las entidades territoriales como veedores últimos de este proceso de sustitución.

## 2. Análisis de la iniciativa de Ley.

En la motivación del proyecto se puede observar que los autores reseñan que la iniciativa está relacionada principalmente con la protección contra el maltrato animal, así como disminuir la ocurrencia de accidentalidad con esta clase de vehículos en los municipios donde los equinos (principalmente) son usados como medio de transporte de personas, acarreo o materiales, en los siguientes términos:

En el mismo sentido, se busca mejorar el flujo vehicular y la disminución de los accidentes de tránsito; reducir el impacto ambiental, contribuir en el desarrollo de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) en Distritos y Municipios, desafectar las zonas verdes utilizadas para estancia de los vehículos de tracción animal, mejorar los espacios de conservación ambiental, minimizar las problemáticas de salud pública y zoonosis que genera esta actividad y disminuir la afectación que por residuos orgánicos recae en los sistemas de acueducto y alcantarillado<sup>3</sup>.

Como bien lo anota la solicitud de original, el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014<sup>4</sup>, incluyó en sus disposiciones legales la facultad en cabeza del Gobierno nacional en el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para avanzar en los procesos de sustitución de vehículos de tracción animal, la misma, por expreso mandato de los artículos 267 de la Ley 1753<sup>5</sup> y 336 de la Ley 1955<sup>6</sup>, continúa vigente en el ordenamiento jurídico. De igual manera el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 dispuso la creación de la política de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, política que está en formulación por parte de esta cartera y los demás organismos del gobierno central.

Ahora bien, entrando en detalle sobre el Proyecto de Ley 108 de 2019 Cámara, es correcto afirmar que el sentido general de la iniciativa, establece "*como una acción de seguridad vial*", la sustitución, además de asignar funciones a la ANSV, conexas con esta finalidad, dentro de las cuales se encuentra con el apoyo financiero a los programas de sustitución de vehículos de tracción animal a municipios según su categoría, lo cual excede lo establecido en la Ley que creó la entidad (Ley 1702 de 2013), desnaturalizando la misionalidad de la entidad.

La citada Ley de 2013 define a la ANSV como la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional (art.2), en el sentido de enfocarse a "*la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional*" (art.3).

<sup>3</sup> Exposition de motivos del Proyecto de Ley 108 de 2019 Cámara. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/vehiculos-de-traccion-animal-0>

<sup>4</sup> Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>5</sup> Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

<sup>6</sup> Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".



Analizadas a profundidad las funciones asignadas a la ANSV en el artículo 9°, no se encuentra entre ellas una particular que permita entrever que la propuesta de sustitución de vehículos de tracción animal, pueda ser una obligación que la involucre.

Así, los artículos 4° y 5° del proyecto, desarrolla las competencias y condiciones de apoyo financiero a los programas de sustitución a cargo de la ANSV, en el sentido que esta entidad asuma una cofinanciación del 50% del costo de estos programas para los municipios de segunda y tercera categoría que inicien estos procesos de sustitución, delegando el 50% restante a los municipios o residualmente a los Departamentos. Para ello se prevé la reserva del 3% del presupuesto de la entidad, de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 4°: Fuentes de financiación y presupuesto.** Los recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal deberán ser apropiados de la siguiente manera:

- a. Las alcaldías de distritos y municipios y, cuando deban concurrir, las gobernaciones, deberán aforar el presupuesto necesario para los programas de sustitución desde la vigencia fiscal que corresponda a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y los incluirán en los planes de inversión de sus planes de desarrollo.
- b. Las alcaldías de distritos y de los municipios de categoría especial y de primera categoría, asumirán en su totalidad la financiación de los programas de sustitución con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación.
- c. Los municipios de segunda y de tercera categoría que cuenten con autoridad propia de movilidad o tránsito o reciban de manera directa recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, asumirán la financiación del 50% del costo de los programas. **La Agencia Nacional de Seguridad Vial asumirá el 50%. Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a esta entidad y celebrarán convenios interadministrativos.**
- d. **En los municipios de segunda y de tercera categoría que no cuenten con autoridad propia de tránsito o no reciban recursos por concepto de pago de infracciones de tránsito, los programas serán financiados en un 50% por la Agencia Nacional de Seguridad Vial y en un 50% por los respectivos Departamentos.** Para estos efectos, las alcaldías deberán presentar sus programas a dichas entidades y celebrarán convenios interadministrativos.
- e. La sustitución de vehículos de tracción animal en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría se financiará con cargo al presupuesto de los respectivos Departamentos, por lo que las alcaldías deberán presentarles sus programas y celebrarán convenios interadministrativos.
- f. Los presupuestos para la sustitución deberán ejecutarse progresivamente en la medida en que se afore por las respectivas entidades territoriales y haya disponibilidad de recursos.

**PARÁGRAFO 1°:** En el caso de que los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría certifiquen que no cuentan con recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal, los Departamentos respectivos deberán concurrir y completar la financiación necesaria.



PARÁGRAFO 2°: Se autoriza a los distritos, municipios y departamentos que tienen ingresos por concepto del pago de comparendos de infracciones de tránsito por fotodetección (Ley 1843 de 2017), a destinar un porcentaje de dichos recursos para la sustitución de vehículos de tracción animal.

ARTÍCULO 5°: La Agencia Nacional para la Seguridad Vial reservará el 3% de su presupuesto para financiar la sustitución de vehículos de tracción animal, como acción de seguridad vial, mediante convenio interadministrativo con las entidades territoriales. **(Negrilla fuera de texto).**

Lo anterior reviste alta importancia porque el artículo 7° de la Ley 1702 de que creó el Fondo Nacional de Seguridad Vial como una cuenta especial de nivel nacional y es la principal fuente de financiación de la ANSV. Dicha cuenta se nutre del 3% del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por lo cual estos recursos, aún cuando financian la inversión y funcionamiento de la ANSV, deben estar dirigidos a los fines previstos en la misionalidad de la norma creadora de la ANSV y del SOAT.

Por otra parte, al analizar las cifras de accidentalidad en donde estuvo involucrado un vehículo tracción animal en los últimos 12 años para evaluar desde esta perspectiva cuantitativa la conveniencia de la norma se puede ver la baja ocurrencia hechos de siniestralidad en estos vehículos. Según las cifras del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, (Véase la tabla No. 1) la participación de vehículos de tracción animal ronda en el 0,027 es decir, por cada vehículo de tracción animal que se involucró en un siniestro (indiferentemente de la gravedad) se registraron en Colombia 3.585 siniestros de otros tipos de vehículos. Por su parte, la siniestralidad en motociclistas para 2018 ocasionó el 48,2% de las víctimas fatales y el 56% de los lesionados, mientras que los peatones en el mismo año aportaron el 23,7% de las víctimas fatales 19,7% de los lesionados en accidentes de tránsito.

**Tabla No 1. Cifras de siniestralidad en donde involucra vehículos de tracción animal.**

Gravedad	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Total
Con heridos	8	7	5	39	46	60	57	5	5	6	5	4	1	248
Con muertos	1	1	1	2	3	4	3	1	3					19
Solo daños	30	8	1	72	60	77	80	8	5	3	6	6		356
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>113</b>	<b>109</b>	<b>141</b>	<b>140</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>623</b>
Total nacional	185,572	187,257	180,319	173,262	183,895	197,965	183,968	144,436	199,619	205,478	197,692	188,753	72,813	2,301,029
%	0.021%	0.009%	0.004%	0.065%	0.059%	0.071%	0.076%	0.010%	0.007%	0.004%	0.006%	0.005%	0.001%	0.027%

Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Vial 2019 – Registro administrativo RNAT - RUNT

Así, de establecer una destinación específica de los recursos de la entidad, para una clase de programas que participa en una forma minoritaria en la siniestralidad vial, sin hacerlo con aquellos que lo hacen de forma significativa como los casos citados, resultaría contrario a la evidencia. Adicionalmente, se generaría una inflexibilidad al presupuesto de la ANSV, lo cual impactaría en los objetivos misionales y estructurales de la política pública.

A esto se suma que, consecuencia de la inexistencia de un censo que de luces de la cantidad de vehículos de tracción animal que transitan en el territorio nacional, discriminado por municipios, se desconoce con exactitud si el 3% del presupuesto que propone el proyecto responde a la dimensión de la población



objeto del programa de sustitución. Al hacer el cálculo con la asignación decretada por la Ley 1940 de 2018<sup>7</sup>, resulta con que la propuesta normativa representaría cerca de cerca de \$4.878.117.604 COP, afectando la inversión en proyectos focalizados en los lugares de mayor siniestralidad.

Se debe igualmente resaltar que la iniciativa contenga un instrumento para el correcto diagnóstico de la población propietaria de estos vehículos mediante la realización de un censo en cabeza de municipios y distritos, y con un administrador general de datos en cabeza del Ministerio de Transporte y la ANSV, no obstante, es indispensable mencionar que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la máxima autoridad en esta materia a nivel nacional, por lo que su aporte en materia de líneas metodológicas y capacidades técnicas para la obtención de datos es de vital importancia, por lo que es pertinente solicitar al citado Departamento Administrativo las observaciones respectivas sobre el particular.

En cuanto a la sustitución, es pertinente indicar que la misma no implica que los beneficiarios sigan en el sector de transporte, lo más probable es que los emprendimientos que realicen tiendan a mantenerlos en este sector, lo cual implicaría cambiar los vehículos por otros automotores que de acuerdo al artículo 8 del proyecto de Ley, deberá hacerse con vehículos *"listos para circular, nuevos y homologados para transporte de carga y aptos para la topografía y distancia a recorrer entre el municipio o distrito y los sitios de descargue o transferencia"*.

De esta manera, de llevar a cabo integralmente el sentido del artículo se produciría un efecto paradójicamente indeseable: el aumento la siniestralidad vial, esto principalmente debido al incremento en la velocidad promedio de los vehículos automotores. Solo para citar un ejemplo, para sustituir un vehículo de tracción animal por uno de tracción mecánica con a la misma capacidad de carga, se requiere por lo menos un motocarro, los cuales funcionan con motores de combustión interna de 150cc y una potencia entre los 8,5 y 10,5 Hp. Un par motor de 1,17 kg/m a 4.000 rpm, dependiendo del peso del vehículo puede acelerar hasta 75 km/h con las consecuencias para la siniestralidad y la accidentalidad que esto implica, sin mencionar el potencial consumo de combustible y sus impactos ambientales.

En esta línea, las primeras consecuencias mortales en un hecho de siniestralidad aparecen a partir de una velocidad final de unos 25 km/h para los ocupantes de un vehículo no provistos de cinturón de seguridad o a los peatones, y de unos 40 km/h para los ocupantes provistos de cinturón de seguridad. Así, la probabilidad de muerte alcanza un 50% si esta velocidad oscila entre 50 y el 55 km/h para el primer grupo, y a 65 km/h para el segundo (Datos tomados del Comisariado Europeo del Automóvil).

Finalmente, es pertinente mencionar que los programas de sustitución más allá de la entrega de un vehículo automotor a cambio de uno de tracción animal, debe hacerse en el marco de una política integral de promoción económica sostenible y de acciones afirmativas para su integración y seguimiento de proyectos productivos, cuyo articulador vocacional por experiencia y cercanía a la población objeto, son las autoridades de orden territorial, por lo que para profundizar el análisis general de las orientaciones de política de una caso exitoso de sustitución en Colombia que se dio en la ciudad de Bogotá, se adjunta el informe *"la sustitución de vehículos de tracción animal, no es solo entregar carros, es un cambio de vida"*

<sup>7</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2019.



Agencia  
Nacional de  
Seguridad Vial

#Salvemos  
VidasEnLaVía



que analiza estructuralmente el proceso de sustitución entendido cómo una acción integral de reinserción económica y productiva que requiere ajustes en el diseño institucional de las autoridades locales. Si bien, el proyecto de Ley en su artículo 11 menciona la inclusión de los propietarios de estos vehículos en los programas de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), es indispensable abrir estos programas de inclusión económica a varios focos productivos.

En los anteriores términos, la ANSV, en el marco de sus competencias legales absuelve la solicitud en el sentido de analizar el proyecto de Ley en mención y se solicita respetuosamente reflexionar a profundidad las consideraciones técnicas, legales y de política pública, expuestas sobre la conveniencia del contenido de la iniciativa, en especial las expresadas en el presente oficio.

Cordialmente,

**LUIS FELIPE LOTA**  
Director General

Anexo: Un (1) CD con el informe enunciado sobre sustitución en Bogotá. ✓

Elaboró: María Isabel Rodríguez Vargas. Directora Técnica de Comportamiento Humano.  
Liliana Paola Oñate Acosta. Directora Técnica Coordinación Interinstitucional.  
David Felipe Pérez Prieto. Dirección General.

Revisó: David Felipe Pérez Prieto. Dirección General.   
Jennifer Andrea Bermudez Dussan. Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica.