



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1712 Bogotá, D. C., miércoles, 21 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE SUBCOMISIÓN

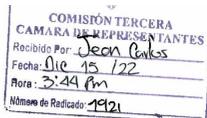
INFORME DE SUBCOMISIÓN DEL PROYECTO DE LEY 418 DE 2021 (CÁMARA), 82 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., diciembre de 2022

Señores

MESA DIRECTIVA
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad



REFERENCIA: INFORME DE SUBCOMISION DEL PROYECTO DE LEY 418 DE 2021 (CÁMARA) - 082 DE 2021 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX-, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cordial saludo

En atención a la designación que nos fue hecha el día 8 de noviembre de 2022 por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de la subcomisión cuyo objetivo era realizar un estudio del proyecto de ley 418 de 2021 (cámara) - 082 de 2021 (Senado) "por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior - ICETEX-, y se dictan otras disposiciones", la cual se encuentra compuesta por los Honorables representantes Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Carlos Alberto Cuenca Chau, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Julián Peinado Ramirez, Christian Munir Garcés Aljure, José Alberto Tejada Echeverri y Wadith Alberto Manzur Imbett.

Sea lo primero advertir que, en virtud del artículo 23 de la Constitución Política que consagra el Derecho de Petición y del artículo 258 de la Ley 5 de 1992 que establece el término de cinco (5) días para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante funcionarios autorizados por parte de los Congresistas, y en ejercicio del derecho fundamental del acceso a la información contemplado en el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014, el día 10 de noviembre de 2022 se solicitó al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

Mariano Ospina Pérez – ICETEX, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitir concepto jurídico en el marco de sus funciones al Proyecto de Ley No. 418 DE 2021 (Cámara) - 082 de 2021 (Senado) "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX-, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Sobre el particular, el día 21 de noviembre de 2022 se recibió únicamente respuesta del concepto por parte del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez – ICETEX (el cual se anexa al presente informe) en el cual se expone de manera detallada los motivos por los cuales se solicita el archivo del presente proyecto de ley, los cuales se resumen de la siguiente manera:

1. El proyecto de ley 418 de 2021 (cámara) - 082 de 2021 (Senado) "por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior - ICETEX-, y se dictan otras disposiciones" no tuvo en consideración el análisis de impacto fiscal en el marco fiscal de mediano plazo, en la forma que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por lo que existe una falencia en la estimación de los costos fiscales de la implementación de la iniciativa y la forma en que esto impacta las finanzas de la Nación o del mismo ICETEX.
2. Acorde al articulado, como se encuentra redactado actualmente, y teniendo en cuenta que para el año 2020 la población beneficiaria de estratos 1,2 y 3 que contrajeron créditos durante el año 2020 fueron 37.830 personas, los recursos estimados requeridos para la aplicación del alivio ascienden a la suma de \$ 1.411.300.729.471, de los cuales \$ 1.031.414.197.860 COP corresponden a recursos a apropiar por el Gobierno Nacional para el descuento del 50% del capital y \$ 379.886.531.611 COP corresponden a recursos a apropiar por el Gobierno Nacional para el descuento del 100% de intereses. Por lo tanto, se reitera la importancia de la estimación de los costos fiscales de la iniciativa.
3. "(...)Dado que los constituyentes de los fondos en administración de recursos públicos no pueden castigar las obligaciones que se encuentran en época de estudios o en periodo de amortización, el proyecto de ley debería plantear que se les permita realizar dicho castigo, con el fin de que posteriormente puedan emitir una instrucción y autorización al ICETEX para condonar parcialmente el capital adeudado, teniendo en cuenta el no

<p><i>cumplimiento de los requisitos de condonación que fueron estipulados al momento de la adjudicación del crédito condonable (...)</i>”.</p> <p>En segundo lugar, el día martes 6 de diciembre de 2022, se llevó a cabo reunión de la subcomisión en la cual se hicieron presentes los equipos de trabajo de honorables representantes miembros de la subcomisión y funcionarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez – ICETEX¹, en la cual:</p> <p>1. Se realizó una presentación por parte del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez – ICETEX en relación con el proyecto de ley 418 de 2021 (cámara) - 082 de 2021 (Senado) <i>“por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior - ICETEX-, y se dictan otras disposiciones”</i> en el cual resaltó que los recursos que se deben apropiar para llevar a cabo la iniciativa ascienden a 1.4 billones; asimismo, realizó comentarios sobre los conceptos emitidos por Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y finalmente, realizó un análisis del articulado del proyecto de ley, sobre el cual concluyó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“se requieren recursos por \$1.4 billones aproximadamente para implementar este proyecto de ley, beneficiando solamente al 9.1% de usuarios activos.</i> - <i>\$1.4. billones podrían beneficiar al 80% de los usuarios activos de ICETEX durante 2 años de subsidio de tasa, subsidio de sostenimiento y condonaciones por graduación del 25%.</i> - <i>Si el ICETEX debe asumir las condonaciones propuestas no podría otorgar créditos nuevos, afectando alrededor de 350.00 colombianos que no podrían ingresar a la educación superior en los próximos 5 años.</i> - <i>Si el ICETEX debe asumir las condonaciones propuestas no podría cumplir con las renovaciones de los créditos, haciendo que 400.000 usuarios activos abandonaran la educación superior.”</i> <p>2. Seguido a ello, Intervino el equipo de trabajo del autor del proyecto de ley <i>“Por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior - icetex-, y se dictan otras disposiciones”</i>, H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta quienes manifestaron que el valor real de</p>	<p>la iniciativa legislativa asciende a aproximadamente \$ 300.000.000.000 COP que corresponden a los desembolsos realizados en el 2020 por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez – ICETEX y no a \$ 1.4 billones, como se estableció en las discusiones de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, por lo cual propuso, en el marco de la subcomisión, realizar una nueva redacción del artículo 2 del proyecto de ley².</p> <p>3. Posteriormente, intervinieron los equipos de trabajo del H.R. José Alberto Tejada Echeverri y Wadith Alberto Manzur Imbett, quienes mostraron su preocupación frente a periodicidad del beneficio y quienes deberían ser los beneficiarios del alivio propuesto, indicando que deberían ser las personas que inician a pagar al terminar época de estudios en 2020, por lo cual se preguntó si era viable focalizar el proyecto de esa manera o si en algún momento se había contemplado dicha posibilidad, ante lo cual se adujo que el objeto del proyecto de ley es beneficiar a quienes durante el año 2020 hayan contraído nuevos créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez – ICETEX.</p> <p>4. Nuevamente, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez – ICETEX advirtió varios aspectos sobre la inconveniencia de la iniciativa, destacando los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se tiene claro cuál es el criterio para que el alivio sea a la población beneficiaria de estratos 1,2 y 3 que contrajeron créditos durante el año 2020. - En línea con lo anterior, existe una preocupación de carácter técnico por cuanto la condonación de deudas debe tener en cuenta unos criterios de igualdad y focalización que no se encuentran establecidos dentro del proyecto de ley. - El Gobierno Nacional se encuentra trabajando en una reforma integral de la entidad, lo que redundaría en una modificación a la actual Ley 1002 de 2005 <i>“Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el</i> <p><small>² <i>“Artículo 2°. Alivios. A partir de la promulgación de la presente ley, los beneficiarios que durante el año 2020 hayan contraído nuevos créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), obtendrán un descuento del 50% del capital prestado y una condonación del 100% de los intereses de los recursos desembolsados en este año. La población objeto de dichos alivios, serán los pertenecientes al estrato 1, 2 y 3. Parágrafo: El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y con el apoyo técnico del Icetex, reglamentará las condiciones y requisitos para el acceso al alivio de que trata el presente artículo.”</i></small></p>
<p><i>Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p>Profundizando en este aspecto, se explicó que la nueva política pública tiene, entre otros objetivos, la generación de un plan de incentivos para los usuarios de créditos con la entidad financiera de naturaleza especial, como la condonación parcial de capital por buen pago, mejorar los índices de cartera castigada identificando de mejor manera las causas que llevan a la incobrabilidad de los créditos otorgados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si bien el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, tiene una función social la cual es <i>“el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros”</i>, lo cierto es que es una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, a la cual le asiste la obligación de realizar una recuperación de cartera oportuna para su autosostenimiento. <p>5. Finalmente, se llegaron a las siguientes conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se pretende dar claridad en que el verdadero impacto fiscal del proyecto de ley 418 de 2021 (cámara) - 082 de 2021 (Senado) <i>“por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior - ICETEX, y se dictan otras disposiciones”</i>, redonda los \$ 300.000.000.000 COP, es decir, el alivio solamente se aplicará sobre los recursos desembolsados durante el 2020. <p>De esta manera, se elimina la duda de que el impacto fiscal de la iniciativa cubriría toda la cohorte del año en mención. En este sentido, la modificación propuesta reafirma que el beneficio del proyecto solo se aplicará sobre los recursos que se desembolsaron en el 2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bajo ese entendido, se realizará la modificación del artículo 2 del mencionado proyecto de ley, el cual quedará de la siguiente manera: 	<p><i>“Artículo 2°. Alivios. A partir de la promulgación de la presente ley, los beneficiarios que durante el año 2020 hayan contraído nuevos créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX–, obtendrán un descuento del 50% del capital prestado desembolsado y una condonación del 100% de los intereses de los recursos desembolsados en ese año.</i></p> <p><i>La población objeto de dichos alivios, serán los pertenecientes al estrato 1, 2 y 3.</i></p> <p><i>Parágrafo: El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y con el apoyo técnico del Icetex, reglamentará las condiciones y requisitos para el acceso al alivio de que trata el presente artículo. ”</i></p> <p>Así, teniendo en cuenta el estudio del proyecto de ley 418 de 2021 (cámara) - 082 de 2021 (Senado) <i>“por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior - ICETEX-, y se dictan otras disposiciones”</i>, esta subcomisión se permite presentar el siguiente texto con las modificaciones propuestas en el desarrollo de la misma, de la siguiente manera:</p> <p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° 481 DE 2021 CÁMARA - 082 DE 2021 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR – ICETEX–, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. Tiene por objeto establecer alivios a los beneficiarios de nuevos créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–. Esto con el fin de garantizar la permanencia de los estudiantes en su trayectoria académica.</p>

Artículo 2°. Alivios. A partir de la promulgación de la presente ley, los beneficiarios que durante el año 2020 hayan contraído nuevos créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–, obtendrán un descuento del 50% del capital desembolsado y una condonación del 100% de los intereses de los recursos desembolsados en ese año.

La población objeto de dichos alivios, serán los pertenecientes al estrato 1, 2 y 3.

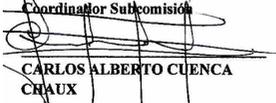
Parágrafo: El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y con el apoyo técnico del Icetex, reglamentará las condiciones y requisitos para el acceso al alivio de que trata el presente artículo

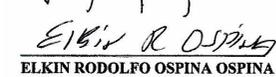
Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para que destine las partidas del Presupuesto General de la Nación, que sean necesarias para brindar los alivios establecidos en la presente ley.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de 2023.

De los honorables Congresistas,


WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Coordinador Subcomisión


CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX


ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA


JULIÁN PEINADO RAMÍREZ


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
La firma en el espacio del HR Cristian Garcés corresponde al HR Carlos Alberto Cuenca


JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI


WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de la Subcomisión para estudiar El Proyecto de Ley No.418 de 2021 Cámara – 082 de 2021 Senado : “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX-, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, suscrito por los Representantes a la Cámara WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX, ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA, JULIÁN PEINADO RAMÍREZ, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI y WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORMES DE PONENCIA

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se excluye del impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas para motocicletas y bicicletas.

Bogotá, D.C., 14 diciembre de 2022

Honorable Representante
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidenta Comisión Tercera Constitucional
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 135 de 2022 Cámara, "Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas".

Respetada Presidenta:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 135 de 2022 Cámara, "Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas".

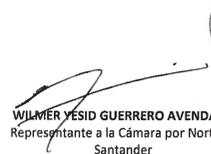
De los Honorables Congresistas,


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
Ponente



**COMISIÓN TERCERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES**
Recibido Por: *Sesión Cortes*
Fecha: *14 de 15 2022*
Hora: *4:45 pm*
Número de Radicado: *1972*


WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO
Representante a la Cámara por Norte de Santander
Ponente


WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara por Norte de Santander
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 135 DE 2022 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto
- III. Consideraciones generales del proyecto
- IV. Impacto Fiscal
- V. Conflicto de Intereses
- VI. Proposición

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley número 135 de 2022 es de autoría del Honorable Senador del Partido Liberal Alejandro Alberto Vega Pérez. En atención a los artículos 154 Constitucional y 143 de la Ley 5 de 1992, los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes; en ese sentido dicha iniciativa fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 11 de agosto de 2022 y publicada en la Gaceta del Congreso número 967 de 2022; por parte de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes se procedió a enviar a la Comisión Tercera.

Una vez repartido el proyecto por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el día 6 de septiembre fueron notificados y designados para rendir informe de ponencia para primer debate, los Honorables Representantes Wilmer Yair Castellanos Hernández como coordinador ponente y como ponentes los Honorables Representantes Wilder Ibersón Escobar Ortiz, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.

El día 07 de septiembre de 2022 el Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); al 20 de septiembre de 2022 no se había recibido concepto por parte de las anteriores entidades, por lo cual, se solicitó prórroga para rendir el informe de ponencia, bajo radicado No. 959.

El 26 de septiembre de 2022, la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, notificó respuesta a la prórroga, otorgando 15 días calendario, por lo anterior, el 29 de septiembre del presente año se radicó la ponencia para primer debate, con número de radicado 1108, dicha ponencia fue publicada en la gaceta 1182 de 2022. La ponencia positiva para primer debate se presentó el 29 de septiembre de 2022, asignándole el radicado 1108 en Comisión Tercera de la Cámara. Con posterioridad la misma se publicó en la gaceta nro. 1182 de 2022.

El 10 de octubre de 2022 en sesión de la Comisión Tercera de la Cámara se anunció el proyecto de Ley 135 de 2022. El 9 de noviembre de 2022, se dio aprobación a la proposición con la que termina el informe de ponencia, y el proyecto fue discutido y aprobado en primer debate, con las mayorías requeridas por la ley, con las tres (3) proposiciones presentadas por la Honorable Representante Milene Jarava Díaz, los cuales se referencian a continuación, las cuales fueron avaladas y aprobadas en la sesión:

Número de Radicado	Objeto de la modificación	Aprobada
1741	Modificar el artículo 02 en el siguiente sentido: 20. Los chalecos o chaquetas reflectivas de los que trata el artículo 94 de la Ley 769 de 2002.	Si
1742	Modificar el artículo 01 en el siguiente sentido: Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario con el fin de excluir del Impuesto a las Ventas (IVA) los cascos de seguridad para motocicletas y bicicletas, <u>y los chalecos o chaquetas reflectivas de los que trata el artículo 94 de la ley 769 de 2002.</u>	Si
1743	Modificar el título del proyecto, el cual quedo así: "Por medio del cual se excluye del impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas".	Si

El 29 de noviembre de 2022 la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, envía por correo electrónico el texto aprobado del proyecto de ley No. 135 de 2022 Cámara, "Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas"; en el mismo correo se designa para segundo debate a los Honorables Representantes Wilmer Yair Castellanos Hernández como coordinador ponente y como ponentes los Honorables Representantes Wilder Ibersson Escobar Ortiz, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.

Concepto de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

El 23 de septiembre de 2022, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), con número de radicado 20221000330003238, presentó concepto teniendo como base de análisis el proyecto original, dicho concepto afirma que "de manera errada indica que, modifica el artículo 424-1 del Estatuto Tributario, siendo lo correcto adicionar, por cuanto este artículo en su texto anterior fue derogado por el artículo 118 de la Ley 788 de 2002", frente a esta afirmación, para la ponencia que fue radicada el 29 de septiembre de 2022, ya se había contemplado este aspecto, y por lo tanto, se incluyó dentro del pliego de modificaciones, una propuesta dentro del artículo 424 del Estatuto Tributario.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las modificaciones realizadas en primer debate, esta iniciativa pretende incluir dentro de los bienes excluidos del pago del impuesto sobre las ventas -IVA- los cascos de seguridad, y a los chalecos o chaquetas para motociclistas y biciusuarios como una medida que busca asegurar el acceso a este tipo de bienes de buena calidad a favor de los conductores y acompañantes de motocicletas y biciusuarios.

Este proyecto de ley contiene tres artículos. El primer artículo presenta el objeto del proyecto de ley; el segundo artículo contiene la modificación del artículo 424 del Estatuto Tributario, para adicionar los numerales 19 y 20 con el fin de incluir dentro de los bienes excluidos del pago del impuesto a los cascos de seguridad y los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas; y el tercer artículo corresponde a la vigencia y derogaciones.

III. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como propósito fundamental contribuir con la reducción de pérdidas de vidas humanas y lesiones graves que día a día sufren los colombianos debido a incidentes de tránsito a lo largo y ancho del territorio nacional, para lo cual se propone eliminar el impuesto a las ventas de los cascos de seguridad, por ser este un elemento determinante en la protección de la vida y seguridad de usuarios de motocicletas, bicicletas y similares.

Uso de Motos y Bicicletas

Actualmente, las motocicletas son el tipo de transporte más común y utilizado en Colombia; representa el 59% de todo el parque automotor del país en el que se cuentan un total de 16.042.336 vehículos registrados. En los últimos veinte años el país ha visto un incremento sustancial de usuarios y propietarios de motocicletas. Se pasó de reportar un total de 33.200 motos registradas en 2001 a 9.419.374 a 31 de diciembre de 2020; un incremento del 2.272% en dos décadas.

Particularmente entre enero y diciembre de 2019, las ventas de motos se incrementaron en 10.6% en comparación con 2018 y durante 2020. En plena pandemia, las cifras tuvieron un repunte hacia el mes de septiembre y lograron cerrar por encima del cuarto trimestre del 2019, situación que pone de presente que cada vez es mayor el número de personas que pueden verse involucradas en accidentes con este tipo de vehículos.

Ahora bien, en mayo 2022, de acuerdo con cifras proporcionadas por el RUNT y Andemos¹, en Colombia se matricularon 69.886 motocicletas, generando un total de 356.952 unidades en lo corrido de 2022.

Acorde a las proyecciones de Andemos, se podría finalizar con un récord de ventas de más de 900.000 motos vendidas, que sumarían al parque automotor de 10 millones de motocicletas registradas en el país, lo que equivale cerca del 60% de los vehículos en Colombia.

Adicionalmente es importante mencionar que, para un importante grupo de propietarios de motocicletas, estas constituyen no solo su medio de transporte sino su herramienta de trabajo. Profundizando en este aspecto, según cálculos de la ANDI, unos 2,6 millones de personas utilizan este vehículo para realizar sus labores como domiciliarios, mensajeros, repartidores de correo o periódicos; si se toma un promedio de 3 personas por familia, se tiene que mediante la tenencia de una motocicleta se apoya la subsistencia de más de 7,8 millones de colombianos.

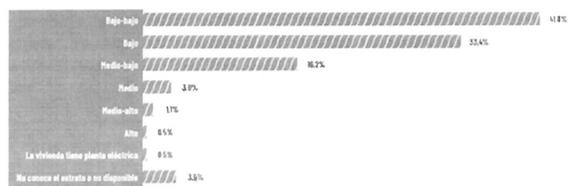
Así mismo, en Colombia se ha evidenciado un incremento en el uso de la bicicleta como medio de transporte. De acuerdo con el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, en los años noventa, sólo el 0,1% de los bogotanos se movilizaba en bicicleta, cifra que aumentó al 11% a finales de 2019. Adicionalmente, según la misma entidad, que recogió cifras de Fenalco, entre 2019 y 2020 las importaciones de bicicletas crecieron un 26% y solo en Bogotá, las ventas de este medio de transporte alternativo aumentaron más del 40%.

¹ ANDEMOS (Asociación Nacional de Movilidad Sostenible) <https://www.andemos.org/>

El incremento en el uso de la bicicleta durante la pandemia fue muy significativo. Sólo en Bogotá, se notó un incremento del 80% en los viajes diarios en bicicleta, pasando de 360.000 en abril de 2020 a 650.000 en diciembre del mismo año.

Ahora bien, también es importante mencionar que la gran mayoría de usuarios de motos y bicicletas pertenecen a los sectores económicos más vulnerables. Así lo demostró la ANDI en el estudio realizado en 2019 en el cual se concluyó que el 91,4% de los hogares con moto se encuentra en estratos bajo-bajo a medio bajo, mientras que solo el 4,6% se ubica en zonas de estratos medio a alto; lo que evidencia la importancia que tiene este vehículo para los hogares de menores ingresos del país.

Figura 78. Tenencia de motocicletas por estrato socioeconómico 2019



Fuente: Imagen tomada del Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país. ANDI, 2019.

Es claro que las difíciles condiciones económicas de la mayoría de usuarios de motos y bicicletas hacen muy poco probable que sea posible para ellos reemplazar el casco cada vez que este sufre un golpe, lo que hace que la protección se reduzca y las probabilidades de sufrir una lesión severa o incluso la muerte en caso de incidente de tránsito sean aún mayores, razón de más para que el Congreso de la República se ocupe de eliminar este impuesto que está atentando contra la vida de los menos favorecidos y la clase trabajadora colombiana.

Accidentalidad de Motos y Bicicletas

De acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) con base en datos internacionales de tráfico y accidentes de tránsito (IRTAD)³ Colombia tiene una tasa promedio de ciclistas fallecidos en siniestros viales (2011-2020) de 0.76 por encima de países de la región como

Chile que tiene una tasa de 0.74 y de Argentina que es de tan sólo 0.33 cómo se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

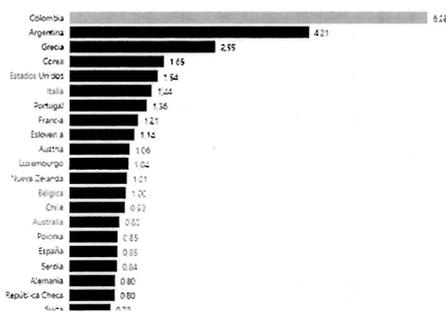
Tasa Promedio de Ciclistas Fallecidos 2011-2020 por País

Fuente: Observatorio de la Agencia Nacional Seguridad de Vial (ANSV)

Esto denota que Colombia aún tiene potencial para desarrollar estrategias para evitar los accidentes en siniestros viales y reducir la cantidad de muertes de ciclistas.

Este panorama se agudiza en lo concerniente a los accidentes de motos, toda vez que de los países que hacen reportes en el IRTAD, Colombia es el que presenta la tasa promedio más alta de fallecidos por accidentes de motociclistas de 6.28, seguido de Argentina con un 4.21 y Grecia 2.55 y muy por encima de países como Chile 0.98 o Hungría 0.71:

Tasa Promedio de Motociclistas Fallecidos 2011-2020 por País.



Fuente: Observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV)

³ International Traffic Safety Data and Analysis Group

Particularmente, en el periodo 2021-2022 se ha evidenciado un incremento de la cantidad de víctimas fallecidas y lesionadas pasando de 3.853 a 4.445. De estos accidentes en 2022, el 58.99% fue de usuarios de motos y el 5.6% de bicicletas tal como lo refleja los datos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial con corte a 31 de Julio de 2022, lo que refleja nuevamente la importancia de establecer medidas para reducir el riesgo de accidente en estos medios de transporte:

Ahora bien, al revisar la matriz de colisión con cifras del año corrido con corte a julio de 2022, se puede deducir que los accidentes más recurrentes de todo el registro en Colombia se realizan entre conductores de moto contra: objetos fijos (516), transporte de carga (410) y transporte individual (426).

Matriz de Colisión de Accidentes en Colombia 2022

USUARIO DE LA VÍA	Bicicleta	Mag. agrícola	Mag. industrial	Motociclista No aplica	Objeto fijo	Otros	Sin info.	Transporte de carga	Transporte de pasajeros	Transporte individual	Total	
Peatón	1	7	3	397	2	7	87	323	54	281	968	
Sin información				2	1		15		1		19	
Pasajero				2	1		1		1		5	
Sin información							14				14	
Usuario de bicicleta	1			59	21	16	10	54	23	60	249	
Conductor	1			58	19	15	12	52	28	80	242	
Pasajero				1	2	1		2		7	7	
Usuario de moto	9	2	4	382	316	600	34	515	410	100	2627	
Conductor	9	2	4	374	290	578	29	509	80	426	2187	
Pasajero				88	126	22	5	106	130	74	455	
Usuario de otros	2			3	11	1	3	1	3	1	25	
Conductor	2			2	10	1	3	1	3	1	23	
Pasajero				1	1						2	
Usuario de V.Individual	1			9	116	82	2	4	70	8	43	346
Conductor	1			6	49	52	1	2	33	6	75	154
Pasajero				3	66	30	1	2	37	2	10	192
Usuario T.Carga				2	75	18	3	28	3	3	129	
Conductor				2	32	12	3	20		3	71	
Pasajero					43	6		8			58	
Usuario T.Pasajero				1	40	3	1	0	1	3	47	
Conductor				1	4				1	3	9	
Pasajero					36	3	1	2			44	
Total	4	17	2	8	855	679	730	43	772	293	924	4445

Fuente: Observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV)

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, todas las muertes por causa de accidentes de tránsito son evitables. Así mismo lo considera la Organización Panamericana de la Salud que, respecto de las lesiones causadas a bicisusuarios en su manual dedicado a los cascos de protección,

afirmó que *“Todas las lesiones deben ser consideradas prevenibles, como es evidente el caso de los traumatismos craneales relacionados con la práctica del ciclismo”*.

Según un estudio realizado por Andrés Vecino, PhD en salud pública de la Universidad Johns Hopkins, desde 2018 en Colombia se habrían podido evitar 4.314 muertes en las carreteras si se hubieran impactado cuatro factores, entre los cuales se encuentra el uso del casco (para motociclistas), disminuir el exceso de velocidad, controlar la conducción bajo los efectos del alcohol y el uso del cinturón de seguridad.

Adicionalmente, para el 2018 un estudio de FASECOLDA (Federación de Aseguradores Colombianos), manifestaron que los altos niveles de accidentalidad en las vías se han convertido en un problema de salud pública, pues estimó en 3,6 billones de pesos anuales los costos de esta situación para el sistema de seguridad social, pensiones, el Adres (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud), el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (Soat) y las administradoras de riesgos laborales (ARL).³ De igual manera, solo para el 2016, FASECOLDA estimó, con base en las cifras reportadas por las compañías de seguros que expidieron el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y por el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), que en Colombia los accidentes de tránsito dejaron más de 770.000 lesionados. A su vez, para este mismo año, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reportó 7.368 muertes debidas a esta causa.

En términos económicos, según Organización Mundial del Comercio *“también estima que las colisiones de vehículos de motor cuestan entre el 1% y el 3% del PIB de cada país, esta cifra se debe a los costos del tratamiento médico y a la pérdida de productividad de las personas que mueren o quedan discapacitadas por sus lesiones, además del tiempo de trabajo o estudio que los familiares de los lesionados deben distraer para atenderlos”*⁴.

Al respecto, FASECOLDA ha señalado que la prevención de los accidentes debe ser prioridad en la agenda, dentro de lo cual se deben considerar el acceso para la compra de casco.

Impacto del Uso de Cascos en la Reducción de Muertes

Según la Organización Panamericana de la Salud, el casco cumple tres funciones principales:

1. Reduce la desaceleración del cráneo y, por lo tanto, el movimiento del cerebro al absorber el impacto.
2. Dispersa la fuerza del impacto sobre una superficie más grande; y
3. Previene el contacto directo entre el cráneo y el objeto que hace impacto, al actuar como una barrera mecánica entre la cabeza y el objeto.

Es claro que el correcto uso de cascos de buena calidad salva vidas, pues este elemento de protección es determinante para la prevención y reducción de la severidad de las lesiones en la cabeza. Siguiendo con la Organización Panamericana de la Salud, *“los traumatismos craneales y cervicales son la principal causa de muerte, lesiones graves y discapacidades entre los conductores de motocicletas y bicicletas. En los países europeos, los traumatismos craneales causan alrededor de 75% de las muertes de conductores de vehículos motorizados de dos ruedas; en algunos países de ingresos bajos y medios se estima que los traumatismos craneales son la causa de hasta el 88% de esas muertes”*.

En general, la literatura académica internacional coincide en la efectividad del uso de cascos en la reducción de los impactos generados por accidentes de tránsito. Por ejemplo, según un estudio realizado en 2017 en un grupo de 270.525 pacientes divididos en dos grupos de quienes usan y quienes no casco, encontraron que los cascos pudieron reducir el riesgo de daños severos en la cabeza en un 50%⁵.

Por su parte, en una investigación realizada en 2022 que buscaba analizar si los cascos de motocicletas reducen las lesiones por accidentes viales, las hospitalizaciones y mortalidad en países de ingresos medios y bajos en África, se pudo inferir que los cascos redujeron la severidad de las heridas y generaron una disminución del 88% en lesiones en el cráneo⁶.

De acuerdo con estudios internacionales, recopilados por la Fundación española Mapfre, el casco es efectivo a la hora de reducir las lesiones en la cabeza, especialmente en el cráneo y el cerebro. Se calcula que este elemento de protección previene cerca de dos de cada tres lesiones graves o

³ Desmond Khor, Kenji Inaba, Alberto Aiolfi, Samantha Delapena, Elizabeth Benjamin, Kazuhide Matsushima, Aaron M Strunwasser, Demetrios Demetriades (2017) “The impact of helmet use on outcomes after a motorcycle crash”. Tomado de: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28242065/#:~:text=However%2C%20helmet%20use%20reduced%20the,spine%20injuries%20could%20be%20detected.>

⁶ Nadifa Abdi, Tara Robertson, Pammla Petrucca y Alexander M. Crizzle (2022) “Do motorcycle helmets reduce road traffic injuries, hospitalizations and mortalities in low and lower-middle income countries in Africa? A systematic review and meta-analysis”. Tomado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9036710/#:~:text=Helmet%20use%20reduced%20injury%20severity,0.968%2C%20p%20%3D%200.049.>

³ Portafolio. (27 de Septiembre de 2018). Accidentes de tránsito cuestan \$3,6 billones a la seguridad social. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/accidentes-de-transito-cuestan-3-6-billones-a-la-seguridad-social-521678>

⁴ Fasecolda. (2018). Costos de la accidentalidad vial en Colombia. Bogotá: Fasecolda

mortales. En el mismo estudio se concluyó que este tipo de lesiones de cabeza son responsables de aproximadamente 3 de cada 4 muertes de ciclistas que sufren una colisión. En 16 de los 28 casos de ciclistas fallecidos analizados en dicho estudio, el 57%, se consideró que la causa principal probable de la muerte había sido un traumatismo craneoencefálico (TCE).

De la misma manera, un estudio elaborado en 2011 e incluido en el trabajo de la Fundación Mapfre concluyó que el riesgo de lesión en la cabeza es 1,72 veces mayor en el caso de no usar un casco y en caso de lesiones cerebrales, dicho riesgo es 2,13 veces mayor. De acuerdo con los investigadores españoles, esta estadística implica que el uso adecuado del casco se puede traducir a porcentajes de reducción de lesiones como los que se muestran en la siguiente gráfica:

Porcentaje de reducción de lesiones gracias al uso del casco de ciclistas, según el estudio de Elvik del año 2011

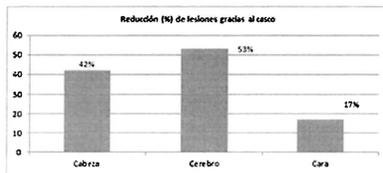


Figura 10. Reducción de lesiones (en porcentaje) gracias al casco de ciclistas, según el estudio de Elvik del año 2011

Fuente: Estudio Fundación Mapfre.

Según los cálculos de la Organización Panamericana de la Salud, "el uso del casco disminuye el riesgo y la gravedad de los traumatismos en alrededor del 72%; disminuye hasta en 39% las probabilidades de muerte, las cuales dependen de la velocidad de la motocicleta; disminuye los costos de atención en salud asociados con la colisión".

Para el caso colombiano de acuerdo con algunos análisis hechos por el Ministerio de Salud y Protección Social "(...) masificando el uso adecuado y la calidad de los cascos para motociclista se lograría salvar mínimo 800 vidas al año en Colombia (...)".

⁷ Johanna Espinosa, Pablo Chaparro y Raúl Molina – Ministerio de Salud y Protección Social (2019) "Que no le cueste la vida: Use casco certificado". Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/resumen-politica-movilidad-segura-motociclistas.pdf>

De hecho, el Ministerio de Salud colombiano ha calculado que el uso del casco certificado para motociclistas puede reducir el riesgo de lesiones en la cabeza en un 69% y muertes en un 42%.

Adicionalmente y de manera complementaria mediante una investigación avalada por el Departamento de Ingeniería Mecánica de la Universidad de los Andes en 2019, se realizaron análisis de caída libre y de propiedades mecánicas de diversos tipos de cascos de motociclistas para evaluar su impacto. Como resultado se identificó que el Criterio de Lesión Encefálica (HIC por sus siglas en inglés) es mucho más alto en los cascos no certificados que en los que cumplen con la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 de 2018⁸.

Igualmente, de acuerdo con lo expuesto, es evidente que la utilización adecuada de cascos de buena calidad es determinante en la reducción de pérdidas de vidas humanas. Las altísimas cifras de muertos y lesionados en Colombia como consecuencia de estar involucrados en incidentes de tránsito en motos y bicicletas de los últimos, demuestran que se requiere una intervención urgente por parte del Estado colombiano que incentive la utilización de cascos entre usuarios de vehículos de dos ruedas, por lo que la propuesta de este proyecto de Ley de eliminar un costo a los cascos de protección es un paso más en el camino de reducir este tipo de muertes y lesiones graves evitables.

Medidas de Prevención de Accidentes

En lo que respecta a la necesidad de prevenir accidentes, debemos resaltar las consideraciones de Mary Bottagisio Reyes, fundadora de la Liga contra la Violencia Vial, en las que enfatizó sobre el costo social y económico al no invertir en medidas que conviertan las vías del país en más seguras⁹. Ella manifestó lo siguiente:

"Tristemente vemos la inversión en seguridad vial como un gasto y no como una inversión, y eso tiene mucho que ver con que conocemos muy bien la magnitud en vidas humanas, en términos de lesionados, pero poco conocemos el costo social y económico. Y no conocemos este costo. Primero porque tenemos un abordaje de la seguridad vial que le hemos atribuido al sector transporte, pero este no es el que soporta el mayor coste. El que lo soporta es el sistema de salud pública.

Para el Ministerio de Transporte, el peso que invierte en seguridad vial se convierte en un gasto y no en una inversión, porque el mayor coste es para la sociedad y para el sector salud que es el que soporta lo que se conoce como la carga por morbilidad, que es impactante. Tenemos 700.000 lesionados que pasan cada año por el sistema de salud colombiano. En los últimos cinco años, por lo

⁸ Julian David Pinto – Universidad de los Andes (2019) "Prueba de caída libre en cascos para motociclistas y análisis del comportamiento de los materiales compuestos". Tomado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/45227/u827171.pdf?sequence=1>

⁹ El espectador. (12 de Diciembre de 2021). ¿Cuánto le cuesta la seguridad vial al país? Obtenido de El espectador: <https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/cuanto-le-cuesta-la-seguridad-vial-al-pais/>

menos tres millones de personas han sido atendidas por el sistema de salud. Solamente en los últimos cinco años, y son tan alarmantes las cifras del costo social, como alarmantes son las cifras del costo económico. De esos 700.000 lesionados que demandan atención médica, sabemos que hay por lo menos 40.000 que tuvieron una discapacidad y guardarán una secuela permanente de por vida.

Hay que mirar, por ejemplo, cuánto le cuesta a un empleador una atención médica o una incapacidad. Son tan alarmantes las cifras del costo social, como lo son del costo económica. De esos 700.000 lesionados que demandan atención médica, sabemos que hay por lo menos 40.000 al año que tuvieron una discapacidad y guardan una secuela permanente de por vida, porque son los que han sido valorados por el instituto médico legal, bien sea porque requirieron una incapacidad mayor a 55 días, y cuánto le cuesta a un empleador, porque es una persona que está en un cese de su actividad laboral.

Se multiplican 40.000 al año, por solo los últimos cinco años, nos da que tenemos 200.000 personas que han pasado por el sistema médico legal, muchos de ellos por un certificado médico legal por una incapacidad, que van a guardar secuelas, lo que se conoce como lesionados graves. Tenemos 7.000 personas que mueren al año. Eso son 35.000 pérdidas de ingresos para las familias, hablamos de niños huérfanos, hogares monoparentales, niños por la parte de la morbilidad tenemos niños o familiares que terminan siendo desvinculados de sus actividades para poder cuidar a esa persona que guarda una discapacidad, y esos costos son los costos ocultos, que no alcanzamos a valorar.

Hay una cantidad de costos que no han sido evaluados, pero que impactan a toda la sociedad. Porque si buena parte de la sociedad se empobrece, también el nivel de la sociedad disminuye, y esto tiene mucho que ver con que la sociedad no ha hecho un análisis del costo económico que implica la inseguridad vial, y su efecto en muertes y lesiones, incapacidades médicas y demás. Por ejemplo, hay un indicador epidemiológico que se llama años de vida potencialmente perdidos, que se usa para el caso de las defunciones, y tenemos los años de vida saludablemente perdidos en el caso de las lesiones. Entre 2016 y 2020 nuestro país ha perdido 1,4 millones de vidas potencialmente perdidas. Eso es como si cogiéramos a la ciudad de Barranquilla, a Soledad (Atlántica), la soplamos y desapareces a todo el mundo.¹⁰

Otros datos relevantes al respecto se encuentran en el artículo de Jorge Martín Rodríguez Hernández, Fredy Armindo Camelo Tovar, Liany Katherine Ariza Ruiz¹¹, encontrando que para el 2014-2015 para la región de las Américas anualmente se presentan cerca de 150.000 muertes por lesiones

¹⁰ El espectador. (12 de diciembre de 2021). ¿Cuánto le cuesta la seguridad vial al país? Obtenido de El espectador: <https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/cuanto-le-cuesta-la-seguridad-vial-al-pais/>

¹¹ HERNÁNDEZ, Jorge Martín Rodríguez; TOVAR, Fredy Armindo Camelo; RUIZ, Liany Katherine Ariza. Factores asociados al uso del casco de protección en dos ciudades de Colombia. *Ciencia & Saúde Coletiva*, 2016, vol. 21, p. 3793-3801.

causadas por el tránsito (LCT), para una tasa promedio de 16.1/100.000 habitantes, en donde destaca un notorio incremento en el volumen y proporción de muertes en motociclistas. Estableciendo que para el caso de Colombia: "el último informe del Instituto Colombiano de Medicina Legal (INML) estimó que la mortalidad por LCT en 2013 mostró cifras superiores a las registradas en última década; para ese año, la tasa de mortalidad alcanzó 13,2/100.000 habitantes, donde más del 44% de las muertes corresponden a motociclistas. Esta situación en parte ha sido resultado del incremento vertiginoso del parque automotor, especialmente de motocicletas; se estima que diariamente en Colombia se expiden alrededor de 1.600 licencias para este tipo de vehículo, es decir, más de 500.000 nuevas motocicletas por año; así en 2013 se constituyeron como el vehículo más representativo en el parque automotor del país.

Existe evidencia sustancial que los cascos son altamente efectivos para prevenir la discapacidad y muerte de motociclistas involucrados en incidentes viales; sin embargo, su uso dista de ser universal. Algunos estudios se han conducido con el fin de identificar factores asociados al uso de este elemento de protección, a nivel personal se ha reportado que los conductores de mayor edad, con licencia, escolaridad universitaria, y mejores ingresos mostraron mayor probabilidad de usar el casco¹².

En cuanto al medio ambiente se han encontrado asociaciones positivas entre la conducción en escenarios urbanos, autopistas y zonas con presencia policial y el uso del casco. Por otro lado, los hombres jóvenes, con menor grado de educación y sin licencia han sido menos proclives a usarlo, las principales razones encontradas en la literatura han sido incomodidad, limitación sensorial, subestimación del riesgo e imaginarios negativos sobre este elemento de protección personal¹³.

Para el caso de las bicicletas, debemos considerarlo en el horizonte del transporte sostenible como un componente esencial de las políticas públicas en las ciudades actualmente. Esto dado que la movilidad urbana impacta la calidad de vida de todos los habitantes de las ciudades, y tiene a ser uno de los sectores que mayor cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) genera, además de emisiones de contaminantes atmosféricos que pueden afectar la salud de los ciudadanos. Por eso, esta modificación es una apuesta en un proceso más amplio, puesto que: "El casco no debe ser la preocupación principal de una política de seguridad vial, pero efectos puede ser un componente. Deben evaluarse las políticas de velocidad, el diseño de las vías, los controles en vía y fiscalización y la regulación existente para mejorar la seguridad vial."¹³

¹² HERNÁNDEZ, Jorge Martín Rodríguez; TOVAR, Fredy Armindo Camelo; RUIZ, Liany Katherine Ariza. Factores asociados al uso del casco de protección en dos ciudades de Colombia. *Ciencia & Saúde Coletiva*, 2016, vol. 21, p. 3793-3801.

¹³ Quiñones, L. M., & Pardo, C. F. (Agosto de 2017). ¿Sirve de algo usar casco en bicicleta? Análisis para Bogotá. Obtenido de Despacio : <http://www.despacio.org/wp-content/uploads/2017/08/Cascos-bicicleta-20170817.pdf>

<p>En este sentido, podemos considerar que la iniciativa de incluir entre los bienes que no causan el impuesto a los cascos de seguridad puede impactar positivamente en materia económica y en el sistema de salud colombiano.</p> <p>Ahora bien, el no uso del casco se agrava como consecuencia del uso de cascos no certificados. Una situación que ha sido analizada por el estudio de observación del comportamiento vial en Colombia realizado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en el que se determinó que, en 2016, el 82,3% de los motociclistas utilizaban casco certificados y no certificados.</p> <p>El uso de cascos de buena calidad es fundamental a la hora de prevenir lesiones severas y pérdidas de vida. De acuerdo con el investigador Edwin Remolina, del Centro de Investigación y Formación de Tránsito y Transporte (CIFTT), el casco reduce los efectos de los golpes ya que absorbe la energía cinética que un ciclista obtiene en movimiento y que se convierte en lesión en el momento en que impacta con un objeto fijo. Es decir, el casco es un elemento cuya correcta utilización es vital para proteger la vida de ciclistas y motociclistas.</p> <p>MARCO NORMATIVO DE LA INICIATIVA CONGRESIONAL Y DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:</p> <p><i>"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes". (...) "</i></p> <p><i>Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</i></p> <p><i>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</i></p> <p><i>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado"</i></p>	<p>Por otra parte, es necesario mencionar que la Constitución ofrece algunas disposiciones normativas orientadas a cumplir finalidades que se persiguen como sociedad, entre las que se encuentran las de asegurar la convivencia y el bienestar, de tal forma que, asegurar la integridad física de las personas estableciendo requisitos mínimos para la protección de las mismas y ofreciendo incentivos para su uso, como en el presente caso dejando sin IVA a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas, es una forma de garantizar el derecho a la vida consagrado también en el texto constitucional.</p> <p><i>"ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</i></p> <p><i>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."</i></p> <p><i>"ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte."</i></p> <p><i>"ARTICULO 24. 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."</i></p> <p>Respecto de la obligatoriedad de uso del casco de seguridad y los chalecos o chaquetas reflectivas, la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:</p> <p><u>"Artículo 94. Normas generales para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos. Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas:</u></p> <p><i>Deben transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.</i></p> <p><u><i>Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.</i></u></p> <p><i>Los conductores que transiten en grupo lo harán uno detrás de otro.</i></p>
<p><i>No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.</i></p> <p><i>No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.</i></p> <p><i>Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.</i></p> <p><i>No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar.</i></p> <p><i>Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este código.</i></p> <p><u><i>Los conductores y los acompañantes cuando hubieren, deberán utilizar casco de seguridad, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte.</i></u></p> <p><u><i>La no utilización del casco de seguridad cuando corresponda dará lugar a la inmovilización del vehículo."</i></u> (Subrayado fuera del original)</p> <p>Respecto de la obligatoriedad de uso del casco de seguridad y los chalecos o chaquetas reflectivas el artículo 96 de la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, artículo modificado por la Ley 2251 de 2022, que para efectos de esta ponencia señala:</p> <p><u>"Artículo 96. Normas específicas para motocicletas, motociclos y mototriciclos. Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60 y 68 del Presente Código.</i> <u><i>2. Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y la prenda reflectiva exigida para el conductor.</i></u> <i>3. Deberán usar de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales. De igual forma utilizar, en todo momento, los espejos retrovisores.</i> <i>4. Todo el tiempo que transiten por las vías de uso público, deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.</i> <i>5. El conductor y el acompañante deberán portar siempre en el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, el número de la placa del vehículo en que se transite, con excepción de los pertenecientes a la fuerza pública, que se identificarán con el número interno asignado por la respectiva institución.</i> 	<p><i>6. No se podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden al conductor o acompañante o que ofrezcan peligro para los demás usuarios de las vías".</i> (Subrayado fuera del original)</p> <p>Por su parte, el numeral 3 del artículo 10 de la Resolución 2181 de 2009 del Ministerio de Transporte "Por la cual se establecen las características y especificaciones técnicas de los vehículos clase motocarro y se dictan otras disposiciones", establece:</p> <p><u>"Artículo 10.- Requisitos de chasis y carrocería.</u></p> <p>(...)</p> <p><i>3. En todos los asientos para pasajeros deben estar instalados cinturones de seguridad mínimo de dos puntos. Para los motocarros cuya carrocería incluya el conductor se debe instalar el cinturón de seguridad. En los motocarros cuya carrocería no incluya el conductor, este deberá hacer siempre uso del casco de seguridad".</i> (Subrayado fuera del original).</p> <p>Igualmente, el numeral 5 del artículo 6 de la Resolución 3124 de 2014 del Ministerio de Transporte "Por medio de la cual se señalan las condiciones del registro y circulación de cuatrimotos y se dictan otras disposiciones", establece:</p> <p><u>"Artículo 6. De la movilidad de las cuatrimotos. Las cuatrimotos solo podrán movilizarse por sus propios medios por vías privadas y terciarias del país, cumpliendo las condiciones aquí establecidas.</u></p> <p>(...)</p> <p><i>5. El conductor y el acompañante deberán portar siempre el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte".</i></p> <p>Mediante la Resolución 2410 de 2015 del Ministerio de Transporte, se adoptó el Programa Integral de Estándares de Servicio y Seguridad Vial para el Tránsito de Motocicletas, se incluyó una acción puntual relacionada con promover tecnología de seguridad pasiva y activa de motos, combinando la armonización de los estándares internacionales pertinentes, los sistemas de información a los consumidores y los incentivos destinados a acelerar la introducción de nuevas tecnologías; que garantizan salvaguardar la vida e integridad del motociclista y su pasajero, así como prevenir posibles secuelas derivadas del accidente de tránsito.</p> <p>Por su parte, el artículo 7 de la Resolución 1080 de 2019 del Ministerio de Transporte "Por la cual se expide el reglamento técnico de cascos protectores para el uso de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares", establece:</p>

<p>“Artículo 7°. Requisitos técnicos específicos, numerales y ensayos aplicables. Los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares destinados a circular por las vías públicas o privadas que estén abiertas al público o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos, deben cumplir con los requisitos técnicos específicos y con los respectivos ensayos de los numerales establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 de 2017, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla, así: [...]”</p> <p>Así mismo, el Ministerio de Transporte reglamentó en la Resolución 001737 del 13 de Julio de 2004 las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el Territorio Nacional.</p> <p>Recientemente, mediante la Resolución 20203040023385 del 20 de noviembre de 2020, el Ministerio de Transporte reglamentó las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el Territorio Nacional. En el artículo 6 de dicha Resolución se estableció:</p> <p>“Artículo 6. Régimen sancionatorio. Los conductores y acompañantes que no acaten lo previsto en la presente Resolución, incurrirán en las sanciones previstas en el literal c del artículo 131 de la Ley 769 de 2022, o la norma que la adicione, modifique, sustituya.</p> <p>Además, la no utilización del casco de seguridad cuando corresponda, dará lugar a la inmovilización del vehículo, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la ley 769 de 2002.”</p> <p>De otro lado, en relación con las bicicletas, en el país no existe una ley que expresamente señale como obligatorio el uso de cascos para ciclistas. No obstante, el Ministerio de Transporte en la Resolución 3600 de 2004 establece como obligatorio el casco para ciclistas en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 7o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 769 de 2002, el conductor de bicicleta o de triciclo será sancionado con amonestación por la autoridad de tránsito competente y deberá asistir a un curso formativo dictado por la autoridad de tránsito y el incumplimiento a dicho curso dará lugar a la sanción de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos diarios vigentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002, cuando este o su acompañante no usen el casco de seguridad en las condiciones previstas en esta disposición. Además, el vehículo será inmovilizado.</p> <p>Cuando se trate de usuarios de triciclo, el conductor del vehículo será sancionado con amonestación, en los términos señalados en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002.”</p>	<p>A pesar de lo anterior, la Resolución 160 de 2017 señaló como obligatorio el uso del casco solo para los casos en que sean los menores de edad quienes usen la bicicleta o cuando y las personas usen este medio de transporte en actividades deportivas, lo cual implica una derogatoria tácita a lo dispuesto en la Resolución 3600 de 2004. Al respecto, el artículo 18 de esta norma dispone:</p> <p>“Artículo 18. Uso del casco para usuarios de bicicleta y bicicleta asistida. Es de carácter obligatorio seguir lo ordenado por el Código Nacional de Tránsito en cuanto al uso del casco para usuarios de bicicletas y bicicletas asistidas. El Ministerio de Transporte recomienda en cualquier caso el Uso del Casco.</p> <p>Parágrafo 1. En todo caso el casco deberá usarse obligatoriamente en los siguientes eventos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Cuando el conductor sea un menor de edad. ● Cuando se trate de eventos deportivos, competitivos o en entrenamiento. Se entiende como entrenamiento cualquier preparación o adiestramiento en vías de uso público con el propósito de mejorar el rendimiento físico y técnico para el desarrollo de las capacidades de un ciclista. <p>Parágrafo 2: Las autoridades territoriales tendrán que incentivar el uso del casco a través de campañas pedagógicas y determinar los casos en los que su uso, por prudencia requiera su obligatoriedad en las áreas rurales y urbanas de sus respectivos municipios considerando en todo caso conceptos como pacificación vial, la salvaguarda de velocidades máximas de operación en las vías urbanas, la adecuada señalización, la implementación de infraestructura que promueva el tránsito calmado y el cumplimiento de las normas viales y de cultura ciudadana como medidas más eficaces de protección de la integridad física de los ciclistas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial tendrá un plazo no mayor a 3 meses para iniciar una campaña que permita estimular el uso del casco.” (Subrayado fuera del original)</p> <p>De lo anterior, es claro que a la fecha solo los menores de edad y quienes usen la bicicleta para práctica deportiva o competitiva están obligados a la utilización del casco protector, aunque el Ministerio de Transporte recomienda su uso, el cual, como se explicó extensamente en este Proyecto de Ley, salva vidas.</p> <p>Consideración al Estatuto Tributario</p> <p>Con respecto al impuesto aplicable a la venta de cascos de protección, el Estatuto Tributario dispone:</p> <p>“ARTICULO 420. HECHOS SOBRE LOS QUE RECAE EL IMPUESTO. El impuesto a las ventas se aplicará sobre:</p>
<p>a) La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos; [...]”</p> <p>En razón de lo anterior, se elevó consulta ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN la cual confirmó que, en efecto, los cascos de protección están gravados con el impuesto a las ventas. Al respecto señaló:</p> <p>“(…) tanto los cascos de motocicletas como de bicicletas, al no encontrarse exentos ni excluidos de manera expresa en la ley, se encuentren (sic) gravados con el impuesto sobre las ventas –IVA a la tarifa general del 19%. [...]”</p> <p>Así mismo, a efectos de que la exención propuesta para los cascos de motos y bicicletas, se consultó con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN el código numérico que corresponde a estos artículos, respecto de lo cual confirmó:</p> <p>“Los cascos para motociclistas y ciclistas, se clasifican en la subpartida arancelaria 6506.10.00.00, bajo la denominación de cascos de seguridad, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 2153 de 2016 y sus modificaciones.”</p> <p>Conforme a lo anterior, y a las modificaciones presentadas y aprobadas en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, donde a su vez se incluyen a los chalecos o chaquetas reflectivas, es necesario para este informe en segundo debate, enfatizar que si bien con estos elementos se busca, a través de este proyecto de ley, excluirlos del IVA, es menester remitirse al Concepto General del IVA No. 00001 de 2003, páginas 37 a 38, en el cual se definen los siguientes criterios generales de interpretación a partir de la nomenclatura arancelaria:</p> <p>“1.1.2.1. CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS BIENES EXCLUIDOS.</p> <p>(…) la doctrina y la jurisprudencia, tanto de la Honorable Corte Constitucional, como del Consejo de Estado son concurrentes al señalar que las excepciones son beneficios fiscales de origen legal consistentes en la exoneración del pago de una obligación tributaria sustancial; en tal sentido su interpretación y aplicación como toda norma exceptiva es de carácter restrictivo y por tanto solo abarca los bienes y servicios expresamente beneficiados por la Ley que establece la exención o exclusión, siempre y cuando cumplan con los requisitos que para el goce del respectivo beneficio establezca la misma Ley.</p> <p>Para efectos de la exclusión del impuesto sobre las ventas de unos determinados bienes, la Ley acoge la nomenclatura arancelaria ANDINA vigente. La Ley establece dicha metodología con el objeto de señalar de manera precisa los bienes a que se refiere.</p> <p>Conforme con dicha nomenclatura se han adoptado criterios de interpretación general sobre los bienes que comprenden una determinada partida arancelaria, así:</p> <p>a. Cuando la Ley indica textualmente la partida arancelaria como excluida, todos los bienes de la partida y sus correspondientes subpartidas se encuentran excluidos.</p> <p>b. Cuando la Ley hace referencia a una partida arancelaria pero no la indica textualmente, tan sólo los bienes que menciona se encuentran excluidos del impuesto sobre las ventas.</p>	<p>c. Cuando la Ley hace referencia a una partida arancelaria citando en ella los bienes en forma genérica, los que se encuentran comprendidos en la descripción genérica de dicha partida quedan amparados con la exclusión.</p> <p>d. Cuando la Ley hace referencia a una subpartida arancelaria sólo los bienes mencionados expresamente en ella se encuentran excluidos.</p> <p>e. Cuando la partida o subpartida arancelaria señalada por el legislador no corresponda a aquella en la que deben clasificarse los bienes conforme con las Reglas Generales Interpretativas, la exclusión se extenderá a todos los bienes mencionados por el legislador sin consideración a su clasificación.</p> <p>f. Cuando la ley hace referencia a una subpartida arancelaria de diez (10) dígitos, únicamente se encuentran excluidos los comprendidos en dicha subpartida”. (Negrilla fuera de texto)</p> <p>Así las cosas, con la modificación propuesta al Estatuto Tributario que se hace en el articulado de este Proyecto de Ley únicamente se estaría afectando el impuesto aplicable a bicisuarios y motociclistas, lo cual redundaría en el beneficio directo a estos como actores viales que más riesgo corren actualmente en las calles y carreteras de Colombia.</p> <p>IV. IMPACTO FISCAL</p> <p>La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:</p> <p>“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).</p>

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

"La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda." (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que pueden tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; a su vez, es importante afirmar también, que desde el 07 de septiembre de 2022, fue solicitado concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los ponentes hemos insistido en necesidad de contar con el concepto respectivo por parte de esta cartera, sin que a la fecha de presentación de esta ponencia en segundo debate nos hayan allegado respuesta alguna, que nos permita elaborar el análisis de impacto fiscal.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o

compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional, ningún congresista se verá beneficiado directamente toda que su objeto versa sobre medidas para garantizar la salud pública y el bienestar general, pues así se identifica que los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales. Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

"Cuándo el congresista participe proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue general, es decir cuando el interés de beneficios o se discuta vote cargos de carácter Congresista coincida o se fusione con los intereses de Como se sus electores" (negrilla fuera del texto original).

Evidencia en la anterior normatividad, la figura del "Conflicto de interés" se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

VI. PROPOSICIÓN

En los anteriores términos, nos permitimos rendir ponencia positiva para segundo debate, al Proyecto de Ley No. 135 de 2022 Cámara, "Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas", conforme el texto aprobado en la Comisión Tercera de la Cámara de los Representantes.

Cordialmente,


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por el
Departamento de Caldas
Ponente


WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO
Representante a la Cámara por Norte de
Santander
Ponente


WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara por Norte de
Santander
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 135 DE 2022 CÁMARA

"Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario con el fin de excluir del Impuesto a las Ventas (IVA) los cascos de seguridad para motocicletas y bicicletas, y los chalecos o chaquetas reflectivas de los que trata el artículo 94 de la ley 769 de 2002

ARTÍCULO 2º. Adiciónese los numerales 19 y 20 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

19. Los cascos protectores para conductores y acompañantes de motocicletas, motociclos y motocarros que cumplan con la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 del 21 de junio de 2017 o la normativa que la modifique o reemplace, y los cascos para ciclistas y para usuarios de monopatinés y patines de ruedas que cumplan con la Norma Técnica Colombiana NTC 5239 de 2018 o la normativa que la modifique o reemplace.

20. Los chalecos o chaquetas reflectivas de los que trata el artículo 94 de la Ley 769 de 2002.

ARTÍCULO 3º. Vigencia y derogaciones. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

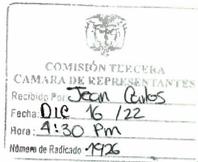
 <p>WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Coordinador ponente</p>  <p>WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas Ponente</p>  <p>WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO Representante a la Cámara por Norte de Santander Ponente</p>  <p>WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara por Norte de Santander Ponente</p>	<p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)</p> <p>Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.135 de 2022 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara WILMER YAIR CASTELLANOS HERNANDEZ, WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA y WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>La Secretaría General,</p>  <p style="text-align: right;">ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA</p> <p>Bogotá, D.C. 15 de diciembre de 2022.</p> <p>De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".</p> <p style="text-align: center;">KATHERINE MIRANDA PEÑA PRESIDENTE</p>  <p style="text-align: right;">ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA SECRETARIA GENERAL</p>
<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES NUEVE (09) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022)</p> <p style="text-align: center;">AL PROYECTO DE LEY N°. 135 de 2022,</p> <p>"Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas".</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario con el fin de excluir del Impuesto a las Ventas (IVA) los cascos de seguridad para motocicletas y bicicletas, y los chalecos o chaquetas reflectivas de los que trata el artículo 94 de la ley 769 de 2002.</p> <p>Artículo 2°. Adiciónese los numerales 19 y 20 al artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:</p> <p>19. Los cascos protectores para conductores y acompañantes de motocicletas, motociclos y motocarros que cumplan con la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 del 21 de junio de 2017 o la normativa que la modifique o reemplace, y los cascos para ciclistas y para usuarios de monopatines y patines de ruedas que cumplan con la Norma Técnica Colombiana NTC 5239 de 2018 o la normativa que la modifique o reemplace.</p> <p>20. Los chalecos o chaquetas reflectivas de los que trata el artículo 94 de la Ley 769 de 2002.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia y derogaciones. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p style="text-align: center;">/.</p> <p>CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS, miércoles 9 de noviembre de dos mil veintidós (2022).- En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y CON modificaciones, el proyecto de ley N°.135 de 2022 Cámara "Por medio del cual se excluye del Impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas", previo anuncio de su votación en Sesión ordinaria de la Comisión Tercera del día 8 de noviembre dos mil veintidós (2022), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.</p> <p>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.</p>  <p style="text-align: right;">KATHERINE MIRANDA PEÑA Presidente</p>  <p style="text-align: right;">ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA Secretaria General</p>

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA
PROYECTO DE LEY NUMERO 101 DE 2022 CÁMARA DE REPRESENTANTES**

por medio del cual se establece el programa de transferencia monetarias no condicionadas ingreso solidario como Política de Estado y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2022

Doctora
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidenta
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes



Referencia: Informe de Ponencia Negativa para segundo debate en Cámara del Proyecto 101 de 2022 Cámara de Representantes, "Por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones".

En cumplimiento del honoroso encargo impartido, del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992 por la cual se expide el reglamento del Congreso, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley .

De los honorables representantes,

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE AL

PROYECTO DE LEY No. 101 de 2022 Cámara de Representantes,

"Por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones"

I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: "hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro".

II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa de tipo parlamentario es de autoría del Senador **Ciro Alejandro Ramírez** junto con los miembros de la bancada del partido Centro Democrático, la cual se radicó el 03 de agosto de 2022 en la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta N° 961 de 2022. Posteriormente, se nombraron como ponentes a los Honorables Representantes a la Cámara **Oscar Darío Pérez Pineda** (coordinador), **Antonio Armando Zabarrain de Arce**, **John Fredy Núñez Ramos**, **Néstor Leonardo Rico Rico** y **Jorge Hernán Bastidas Rosero**.

III. OBJETO

Este Proyecto de Ley tiene como objetivo dar continuidad a la política de transferencias monetarias focalizadas implementada por el gobierno de Iván Duque, a propósito de la crisis socio-económica que fuera desatada en el contexto de la gestión de la pandemia COVID-19, política pública que tuvo como denominación "Ingreso Solidario", la cual busca establecerse como una política de Estado.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley se compone de seis (6) artículos, con los siguientes contenidos:

- Artículo 1: Objeto del Proyecto de Ley.
- Artículo 2: Se plantea que el Gobierno Nacional deberá fortalecer financieramente el Programa Ingreso Solidario, de acuerdo con los criterios establecidos desde su creación.
- Artículo 3: Se indica que el Gobierno Nacional deberá garantizar la infraestructura para el funcionamiento de este Programa, con el fin de afinar sus mecanismos de focalización, cobertura e identificación de beneficiarios.
- Artículo 4: Se propone establecer el 0.2% del PIB como monto mínimo de financiación de este Programa, con cargo al Presupuesto General de la Nación, además de posibles fuentes adicionales, para cuyo seguimiento deberá ser presentado un informe semestral a las Comisiones Económicas del Congreso de la República.
- Artículo 5: Se estipula que el Gobierno Nacional deberá fortalecer el funcionamiento de la Mesa de Equidad y continuar con los estudios sobre la materia.
- Artículo 6: Vigencia.

V. ANTECEDENTES

Desde hace aproximadamente tres décadas, los diferentes gobiernos colombianos han implementado un variado conjunto de políticas presuntamente orientadas a la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema, todas planteadas desde una perspectiva de focalización de los recursos y de condicionamientos de la población beneficiaria.

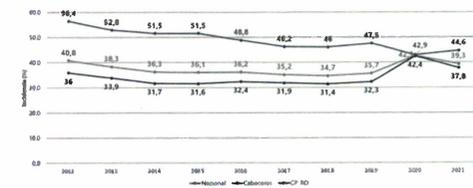
Periódicamente, en la evaluación de las mismas, se presentan importantes resultados, los cuales terminan siendo cuando menos controvertidos en las coyunturas económicas desfavorables, precisamente porque no se ha tratado de programas que ataquen las causas estructurales de la pobreza, sino solamente algunos de sus síntomas.

Estos programas, en cuanto que se conciben desde una perspectiva de focalización, han tenido como preocupación la identificación y cuantificación de los beneficiarios, motivo por el cual se ha venido construyendo y actualizando el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), el cual se encuentra actualmente en su cuarta versión.

Línea de Pobreza y Línea de Miseria

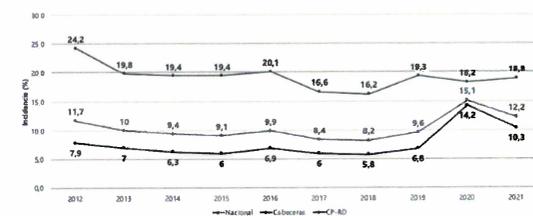
La línea de pobreza (en cuanto que pobreza monetaria) está definida en 2 dólares diarios y la línea de miseria (o pobreza extrema) en 1 dólar diario; o sea que para 2019 la primera estaba en \$327.674 y la segunda en \$137.350, en 2020 la primera en \$331.688 y la segunda en \$145.004, en 2021 la primera en \$354.031 y la segunda en \$161.099.

Incidencia de la Pobreza monetaria (porcentaje)
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso
2012-2021



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEH 2012-2021.
2020-2021: Match GEH - RRAA Ayudas institucionales y PILA (Minsalud).

Incidencia de la Pobreza monetaria extrema (porcentaje)
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso
2012-2021



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEH 2012-2021.
2020-2021: Match GEH - RRAA Ayudas institucionales y PILA (Minsalud).

Así, a nivel nacional, de acuerdo con el DANE, mientras que el índice de pobreza en 2018 estuvo en 34.7% y el de pobreza extrema en 8.2%, en 2019 la pobreza ascendió a 35.7% y la pobreza extrema a 9.6%, en 2020 la pobreza ascendió aún más a 42.5% y la pobreza extrema a 15.1%. Finalmente, en 2021 se presenta un leve descenso hasta 39.3% y la pobreza extrema 12.2% (niveles superiores a los de 2012). Es decir, lo que ha dado en denominarse como "población vulnerable" y la mal llamada "clase media" fueron perdiendo capacidad adquisitiva y, por tanto, engrosaron la estadística de pobreza aún antes de que iniciara la pandemia COVID-19.

Gestión de la pandemia

Ahora bien, en el contexto de la gestión de la pandemia, la cual inicia de manera tardía, la administración de Iván Duque decide entregar una muy importante cantidad de recursos tanto al sector financiero como a las EPS. Por el contrario, ese plan de gestión no tomó en consideración a los micro, pequeños y medianos empresarios y tampoco a la población trabajadora que, en más del 50%, es una que padece las consecuencias de la existencia de las condiciones laborales flexibles-precarías creadas desde la reforma laboral de la ley 50 de 1990 y profundizadas con la ley 789 de 2002, además de padecer las consecuencias de la incapacidad de la economía colombiana para la creación, en el volumen necesario, de empleos dignos (estables y adecuadamente remunerados).

En ese escenario, mediante el Decreto 518 del 4 de abril de 2020 se crea el Programa de Transferencias Monetarias No Condicionadas denominado Ingreso Solidario, el cual entrega la suma de \$160.000 mensuales para unos beneficiarios que se seleccionan mediante el cruce de diferentes fuentes de información. Los criterios empleados para dicha selección incluyen, entre otros, la obtención de ingresos mensuales menores a cuatro salarios mínimos (de acuerdo con los registros de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social), el saldo en cuentas bancarias menor a \$5 millones y las condiciones de la vivienda.

Así, fueron incluidos como beneficiarios una cierta cantidad de hogares cuyos ingresos estaban por debajo de los umbrales de pobreza que no estaban incluidos en otros programas gubernamentales por no cumplir los criterios de elegibilidad. De acuerdo con el Director del Departamento Nacional de Planeación de la administración Duque, Luis Alberto Rodríguez, el Programa llegó en las primeras tres semanas a 2.5 millones de hogares del país y para julio de 2021 habría 3.1 millones de hogares.

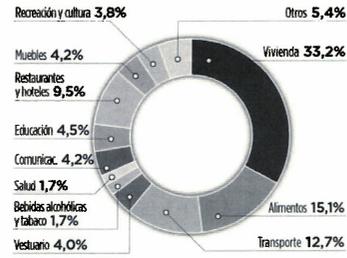
No obstante, lo anterior, la suma de \$160.000 mensuales se muestra insuficiente frente a los gastos que debe asumir una familia colombiana. Por ejemplo, podría afirmarse que en promedio una familia colombiana de cuatro personas tiende a dedicar cuando menos entre 290 mil y 330 mil pesos en alimentación, siendo que este rubro apenas representa el 15.1% del total de gastos del hogar. El rubro más significativo es el correspondiente a los gastos de vivienda, con un 33.2%, mientras que el transporte representa otro 12.7%.

Cuadro 1. Gasto total mensual promedio de la unidad de gasto* por deciles de ingreso total de la unidad de gasto para total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso. Año 2020**

Deciles de hogares	Gasto promedio Nacional (miles \$ por hogar)	Gasto promedio Cabeceras (miles \$ por hogar)	Gasto promedio Rural (miles \$ por hogar)
Decil 1	733	926	426
Decil 2	918	1.140	578
Decil 3	1.126	1.325	689
Decil 4	1.296	1.499	813
Decil 5	1.484	1.712	921
Decil 6	1.720	1.912	1.033
Decil 7	1.987	2.280	1.101
Decil 8	2.398	2.709	1.291
Decil 9	3.083	3.380	1.515
Decil 10	6.541	7.238	2.512

* Según el DANE "un grupo de personas que atienden sus propios gastos, que comparten vivienda y tienen un fondo común para satisfacer sus necesidades esenciales; es decir gastos en alimentación, servicios de vivienda, equipamiento y otros gastos del hogar. La unidad de gasto puede ser equivalente a un hogar o un hogar puede estar compuesto por varias unidades de gasto (se excluyen pensionistas, trabajadores y el servicio doméstico y sus hijos)."
 ** Datos tomados del DANE-ENPH y actualizados a valores de 2020 con cálculos propios.

Canasta del IPC por grupos de gasto



Fuente: BIVA Research con datos de DANE (2018). EL HERALDO

Ingreso Solidario y Renta Básica Universal

En ese sentido, desde 2020 se inició la discusión a propósito de la necesidad del establecimiento de una **Renta Básica Universal**, discusión que ha venido cobrando cierta importancia también en el ámbito global. Como parte de esta discusión en ese mismo año fueron radicados varios proyectos de ley sobre la materia, aun cuando se trataba de iniciativas transitorias focalizadas o bien que no establecen montos específicos de las transferencias monetarias. Es decir, para diversos sectores políticos del mismo Poder Legislativo colombiano eran evidentes tanto las insuficiencias como las inconsistencias características del Programa denominado Ingreso Solidario.

En todo caso, el Programa denominado Ingreso Solidario no cumple con los criterios de lo que podría definirse como Renta Básica Universal tales como, en primer lugar, que en lugar de tratarse de una programa con vocación universal lo es de carácter focalizado, además de que consiste en ingresos insuficientes, los cuales no tienden a garantizar las condiciones para desarrollar dignamente todas las facultades del ser humano, en concordancia con lo consagrado en la Constitución Política y en las interpretaciones de diferentes sentencias de la Corte Constitucional al respecto.

Incompatibilidad con política del Gobierno Nacional

Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026)

Dentro de las líneas programáticas del gobierno de Gustavo Petro, se ha planteado la necesidad de superar el enfoque asistencialista del Estado, por un enfoque de inclusión social y de generación de riqueza. Por tal razón las transferencias monetarias deben estar acompañadas de otras medidas que abarquen aspectos en materia de salud, educación, trabajo y que permitan tener un mayor impacto a mediano y largo plazo con respecto a la superación de la pobreza y la promoción de la movilidad social.

"El Programa de Transferencias Monetarias No Condicionadas Ingreso Solidario", tenía como objetivo solventar la crisis económica que se presentó durante la crisis sanitaria y económica de la Pandemia COVID 19, el cual ocasiono un aumento en la tasa de desempleo y en el porcentaje pobreza, pero no es un programa con un enfoque ni perspectiva de mediana y larga duración. Al respecto no existen estudios que demuestren un impacto significativo del "Ingreso Solidario" en la reducción de la pobreza, la dignificación de la vida de las y los colombianos y la promoción de la movilidad social.

En las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026", en el componente de Seguridad Humana y Justicia Social se plantea el rediseño del Sistema de protección social para lograr una cobertura universal de los hogares ante los diferentes riesgos. Para esto se requiere fortalecer las transferencias monetarias de los hogares más pobres y lograr que estos puedan acceder a la oferta que les permita una movilidad social.

Dentro de este rediseño se plantea:

- La necesidad de priorizar la atención de los más pobres y vulnerables de manera gradual y focalizada, bajo principios de integralidad, efectividad y eficiencia de las intervenciones que promuevan la acumulación de capital humano y que protejan a los hogares ante choques coyunturales de forma temporal.
- Establecer un solo programa que armonice las transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas.
- El diseño del programa tendrá como eje central el hogar, y el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes, bajo un enfoque de género y diferencial, con el propósito de determinar las condicionalidades y/o condiciones de permanencia, que se aplicarían y el monto que recibirían
- El monto de la transferencia tendrá un componente condicionado (para los hogares que cuenten con niños, niñas y adolescentes y que estará condicionado a la asistencia escolar y a atenciones de salud), y otro no condicionado.
- El monto de estas transferencias dependerá del número de integrantes del hogar y de la clasificación socioeconómica del hogar de acuerdo con el Sisbén o el instrumento de focalización que haga las veces
- El programa se complementará con un componente transversal de bienestar comunitario que busca mejorar las capacidades individuales y colectivas de los hogares beneficiarios.

El ingreso Solidario y demás transferencias monetarias no condicionadas, no generan capital humano en la medida que no establece corresponsabilidad por parte de los beneficiarios. De esta forma es un subsidio exclusivamente asistencialista, pensado para una situación de crisis, pero que debe ser revisado en el marco de un nuevo enfoque de generación de riqueza e inclusión social.

La política del Gobierno Nacional se encuentra orientada a la unificación de un solo programa de transferencias monetarias tanto condicionadas como no condicionadas, que permita un manejo más óptimo a nivel administrativo y más eficiente en el manejo de los recursos. Por tal razón, pierde sentido insistir en la permanencia de un Subsidio como política de Estado, el cual busca ser unificado con los demás programas de transferencias monetarias.

También es importante tener en cuenta como lo establece las Bases del Plan de Desarrollo, que se deben tener otros criterios de focalización, además del SISBEN, ya que muchas personas que se encuentran en condición de pobreza y de miseria, no se encuentran registrados dentro de este sistema. Por otro lado, se ha planteado la necesidad de otros criterios de focalización que tenga en cuenta las características territoriales, culturales y comunitarios de los posibles beneficiarios.

El documento también expresa que debe existir un acompañamiento a los hogares de extrema pobreza:

"Con el fin de identificar y mejorar las condiciones de vida de los hogares más pobres del país, el Departamento de Prosperidad Social implementará un programa de acompañamiento familiar y comunitario en el territorio que busque principalmente guiar/orientar al hogar o comunidad en su proceso de movilidad social y de manera adicional, realizar la gestión que promueva el acceso preferente a la oferta social pertinente. Esta estrategia se implementará de forma gradual y contará con un seguimiento y evaluación para realizar los ajustes necesarios. Para ello es necesario, lograr la articulación y convergencia de oferta"

"Ingreso Solidario" no solamente no cumple con ser un ingreso que dignifique la vida de los beneficiarios, sino que no tiene ningún acompañamiento por parte de la institucionalidad. Tal como lo expresa las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, este acompañamiento debe estar orientado a un proceso de movilidad social y al acceso preferente a la oferta social del Estado.

Además, mantener este Programa denominado Ingreso Solidario en el largo plazo, comprometiendo recursos del Presupuesto General de la Nación, tiende a complejizar y hacer más inflexible el proceso de planificación y presupuestación de la política pública nacional, en lugar de contribuir con la simplificación y la racionalización de la estructura del gasto público, lo cual permitiría un uso más adecuado de los recursos.

Por otra parte, a pesar de que en la ponencia positiva que propone la continuidad del Programa denominado Ingreso Solidario citan un documento auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-², las conclusiones allí publicadas corresponden solamente a un muestreo estadístico. Pero, hasta el momento, no existe una evaluación rigurosa y exhaustiva del impacto de este subsidio elaborada por los órganos de control y demás entidades competentes: Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o Departamento Nacional de Planeación.

Impacto Fiscal

Finalmente, debe resaltarse que el presente Proyecto de Ley se hace inviable en tanto que no cuenta con la aprobación del Ministerio de Hacienda, aspecto que se hace necesario según lo consagrado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "por la cual se

¹ Colombia Potencia Mundial de la Vida, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Presidencia de Colombia, Vicepresidencia de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá Noviembre del 2022.

² Evaluación de impacto de corto y mediano plazo del Programa Ingreso Solidario / Esteban Álvarez, Jorge Gallego, Bridget Hoffman, María Paula Medina, Camilo Pecha, Marco Stampini, David Vargas, Diego Vera-Cossio. Nota técnica del BID IDB-TN-2514, Banco Interamericano de Desarrollo, julio 2022.

dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", en la cual se establece que:

En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto 101 de 2022 Cámara de Representantes, "Por medio del cual se establece el programa de transferencias monetarias no condicionadas ingreso solidario como política de estado y se dictan otras disposiciones"


JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
 Representante a la Cámara
 Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia negativa para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.101 de 2022 Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS INGRESO SOLIDARIO COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por el Honorable Representante a la Cámara JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 16 de diciembre de 2022.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

**KATHERINE MIRANDA PEÑA
 PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
 SECRETARIA GENERAL**

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia negativa para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.101 de 2022 Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS INGRESO SOLIDARIO COMO POLÍTICA DE ESTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por el Honorable Representante a la Cámara JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 16 de diciembre de 2022.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

**KATHERINE MIRANDA PEÑA
 PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
 SECRETARIA GENERAL**

Guar
 21 DIC 2022
 10:03 pm

C O N T E N I D O

Gaceta número 1712 - miércoles 21 de diciembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE SUBCOMISIÓN

Informe de subcomisión del proyecto de ley 418 de 2021 (Cámara), 82 de 2021 senado, por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del instituto colombiano de crédito educativo y estudios técnicos en el exterior (Icetex) y se dictan otras disposiciones. 1

INFORMES DE PONENCIA

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 135 de 2022 Cámara, por medio del cual se excluye del impuesto a las Ventas (IVA) a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas para motocicletas y bicicletas. 3

Informe de ponencia negativa para segundo debate en Cámara proyecto de ley numero 101 de 2022 Cámara de representantes, por medio del cual se establece el programa de transferencia monetarias no condicionadas ingreso solidario como Política de Estado y se dictan otras disposiciones..... 11