



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1146

Bogotá, D. C., viernes, 25 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

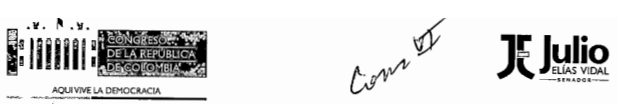
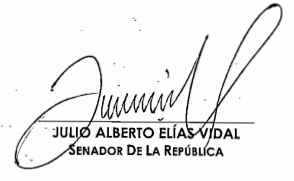
RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se regula el tránsito y se promueve el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, como alternativas de movilidad urbana sostenible.

 <p>Bogotá D.C., 22 de agosto de 2023</p> <p>DOCTOR GREGORIO ELJACH PACHECO SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA E. S. D.</p> <table border="1"><tr><td>REFERENCIA:</td><td>PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL TRÁNSITO Y SE PROMUEVE EL USO DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS, COMO ALTERNATIVAS DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE»</td></tr><tr><td>ASUNTO:</td><td>RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY</td></tr></table> <p>Respetuoso saludo.</p> <p>En mi condición de Senador de la República, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, mediante el presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL SENADOR DE LA REPÚBLICA</p>	REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL TRÁNSITO Y SE PROMUEVE EL USO DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS, COMO ALTERNATIVAS DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE»	ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY	<p>SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>23</u> del mes <u>Agosto</u> del año <u>2023</u>, se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>111</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H. Julio Alberto Elías Vidal</u></p> <p>SECRETARIO GENERAL</p>
REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL TRÁNSITO Y SE PROMUEVE EL USO DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS, COMO ALTERNATIVAS DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE»				
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY				

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ____ DE 2023 SENADO</p> <p style="text-align: center;">«Por medio de la cual se regula el tránsito y se promueve el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, como alternativas de movilidad urbana sostenible»</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regular el tránsito de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados; asegurando la vida e integridad de sus usuarios y de los demás actores de la vía. 2. Promover el uso de los vehículos referidos en el numeral anterior como medios de transporte personal, que constituyen alternativas de movilidad urbana sostenible. <p>ARTÍCULO 2. DEFINICIONES Para la aplicación e interpretación de esta ley ténganse en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Bicicleta con pedaleo asistido: Bicicleta que cuenta con motor eléctrico para asistir al usuario mientras pedalea, reduciendo así el esfuerzo que este debe realizar. La potencia del motor debe disminuir progresivamente conforme aumenta la velocidad del vehículo y se suspende cuando el conductor deje de pedalear o la bicicleta alcance una velocidad determinada.</p> <p>Patineta eléctrica: Vehículo de transporte personal, equipado con motor eléctrico para su propulsión, compuesto por una plataforma montada sobre ruedas para que el usuario vaya de pie y con un manubrio para su dirección.</p> <p>Vehículo autoequilibrado: Un vehículo autoequilibrado es un vehículo de motor eléctrico basado en un equilibrio inestable inherente y que necesita un sistema auxiliar de control para mantener su equilibrio.</p>	<p>bicicletas convencionales: Se refiere a las bicicletas tal y como son definidas en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre); es decir, un vehículo no motorizado de dos (2) o más ruedas en línea, el cual se desplaza por el esfuerzo de su conductor accionando por medio de pedales.</p> <p>Transporte personal urbano: Medio de movilidad individual utilizado en áreas urbanas para desplazarse de un lugar a otro.</p> <p>ciclo-infraestructura: Conjunto formado por la infraestructura vial diseñada y pensada para la bicicleta y los complementos que la hacen funcional para este vehículo.</p> <p>Vías permitidas: Son las vías respecto de las cuales no existe prohibición normativa expresa que impida la circulación de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados.</p> <p>ARTÍCULO 3. TRÁNSITO DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. En el Capítulo VI (Tránsito de otros vehículos y de animales) del título III (Normas de comportamiento), de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), adiciónese un artículo nuevo 96-1, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 96-1. NORMAS ESPECÍFICAS PARA BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. Las bicicletas con pedaleo asistido, las patinetas eléctricas y los vehículos autoequilibrados se sujetarán a las siguientes normas específicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La edad mínima para su conducción será de dieciséis (16) años cumplidos. 2. No podrán movilizarse a más de una persona de forma simultánea. <p>Solamente será permitido el transporte de más de una persona de manera simultánea cuando el vehículo en particular esté especialmente diseñado para hacerlo y se cumplan las condiciones que defina el Ministerio de Transporte en la reglamentación correspondiente.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 3. Su uso será exclusivamente para transporte personal urbano. Está prohibido su tránsito por carreteras nacionales. <p>Se exceptúan las bicicletas con pedaleo asistido; las cuales se asimilan a las bicicletas convencionales en lo que tiene que ver con su circulación por carreteras nacionales.</p> <p>Tanto el uso con fines recreativos y deportivos como su tránsito por fuera del perímetro urbano, deberá ajustarse a la regulación expedida por las entidades territoriales correspondientes, dentro de su jurisdicción. En aquellos municipios o distritos en los que no haya regulación específica se aplicará la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte para el efecto.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. No deben transitar sobre las aceras o andenes, los lugares destinados al tránsito de peatones ni por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. 5. Deberán circular siempre por la ciclo-infraestructura, dando prelación a los peatones y a los ciclistas que vayan en bicicletas convencionales. 6. En aquellos casos donde no exista ciclo-infraestructura podrán transitar por las vías permitidas, ocupando el carril derecho, paralelo al andén o a la orilla, en el mismo sentido de la vía y sin utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo. En las vías permitidas también deberán darle prelación a los peatones y a los ciclistas que vayan en bicicletas convencionales. 7. Cuando circulen por la ciclo-infraestructura la velocidad máxima permitida será de 25 km/h; cuando lo hagan por las vías permitidas será de 40 km/h. 8. Cuando transiten por las vías permitidas 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Cuando transiten por las vías permitidas deben usarse las señales direccionales para dar un giro o hacer la maniobra de adelantamiento. <p>En caso de que el vehículo no cuente con señales direccionales deberán usarse las señales manuales previstas en el artículo 67 de este código.</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Deben respetar las señales y normas de tránsito de la ciclo-infraestructura y de las vías permitidas. 11. Para circular, los conductores deberán utilizar siempre un casco de seguridad que cumpla con las características definidas por el Ministerio de Transporte. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la inmovilización del vehículo. 12. Los conductores de estos tipos de vehículos deben vestir prendas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente. 13. Cuando transiten entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, los vehículos deben llevar dispositivos en la parte delantera que proyecten luz blanca, y en la parte trasera que proyecten o reflejen luz roja. 14. No podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden la conducción o que constituyan un peligro para los demás actores de la vía. 15. No se podrán conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la inmovilización del vehículo. <p>ARTÍCULO 4. PRELACIÓN EN LA VÍA DE LOS PEATONES, CICLISTAS Y USUARIOS DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. Modifíquese el artículo 63 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 63. RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS PEATONES, CICLISTAS Y USUARIOS DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. Los</p>

conductores de vehículos deberán respetar los derechos e integridad de los peatones, ciclistas y usuarios de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, dándoles prelación en la vía.

ARTÍCULO 5. MANIOBRA DE ADELANTAMIENTO DE CICLISTAS Y USUARIOS DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. Modifíquese el artículo 60 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), el cual quedará así:

ARTÍCULO 60. OBLIGATORIEDAD DE TRANSITAR POR LOS CARRILES DEMARCADOS. Los vehículos deben transitar, obligatoriamente, por sus respectivos carriles, dentro de las líneas de demarcación, y atravesarlos solamente para efectuar maniobras de adelantamiento o de cruce.

PARÁGRAFO 1º. Los conductores no podrán transitar con vehículo automotor o de tracción animal por la zona de seguridad y protección de la vía férrea.

PARÁGRAFO 2º. Todo conductor, antes de efectuar un adelantamiento o cruce de una calzada a otra o de un carril a otro, debe anunciar su intención por medio de las luces direccionales y señales ópticas o audibles y efectuar la maniobra de forma que no entorpezca el tránsito, ni ponga en peligro a los demás vehículos o peatones.

PARÁGRAFO 3º. Todo conductor de vehículo automotor deberá realizar la maniobra de adelantamiento de ciclistas y usuarios de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados a una distancia no menor de un metro con cincuenta centímetros (1,50 metros) de estos.

ARTÍCULO 6. REGLAMENTACIÓN. Dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, deberá expedir una reglamentación detallada sobre los siguientes aspectos:

1. Condiciones y características técnicas para que las bicicletas con pedaleo asistido, las patinetas eléctricas y/o los vehículos autoequilibrados puedan transportar de forma segura a más de una persona y se permita su tránsito en los términos de la presente ley.

2. El uso con fines recreativos y deportivos de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados; cuya reglamentación será aplicada en aquellas entidades territoriales en las que no se haya regulado la materia.

3. El tránsito por fuera del perímetro urbano de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados; cuya reglamentación será aplicada en aquellas entidades territoriales en las que no se haya regulado la materia.

4. Características técnicas para que las bicicletas con pedaleo asistido, las patinetas eléctricas y los vehículos autoequilibrados puedan ser usados como medios de transporte personal urbano en los términos de la presente ley; especificando las características que impedirían su tránsito por la cicloinfraestructura disponible.

5. Características técnicas de los cascos de seguridad exigidos para la circulación de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados. Haciendo las distinciones pertinentes, si hay lugar a ellas, dependiendo del tipo de vehículo.

PARÁGRAFO. La reglamentación de que trata este artículo deberá estar fundamentada y tener en cuenta, entre otros: (i) la promoción del uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados como alternativas de movilidad urbana sostenible; (ii) estándares internacionales sobre la materia; (iii) conceptos u observaciones formuladas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional; (iv) la garantía de la vida e integridad de los actores en la vía.

ARTÍCULO 7. IMPORTACIÓN DE REPUESTOS BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. Para garantizar que las empresas importadoras de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados importen repuestos para dichos vehículos, dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley, el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Transporte y de Comercio, Industria y Turismo, deberá ajustar en ese sentido, o expedir si aún no lo ha hecho, la reglamentación de que trata el artículo 11 de la Ley 1964 de 2019 (Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones).

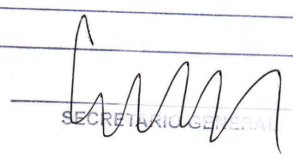
ARTÍCULO 8. INCENTIVO DE USO DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS. El incentivo de que trata el artículo 5 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito) será aplicable también a los funcionarios que certifiquen haber legado a trabajar en bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados.

PARÁGRAFO. En un plazo no superior a un (1) año, cada entidad del sector público deberá ajustar, en lo que corresponda, los actos administrativos expedidos en virtud del parágrafo 1º del artículo 5 de la referida Ley 1811 de 2016 e incluir el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados.

ARTÍCULO 9. PROMOCIÓN DEL USO DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. En el marco de la autonomía administrativa de las entidades territoriales y de acuerdo con los recursos disponibles en sus presupuestos que puedan ser destinados para el efecto, los municipios y distritos, formularán e implementarán, periódicamente, campañas para promover el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados como alternativas de movilidad urbana sostenible. Podrán, además, en ejercicio de sus competencias, otorgar beneficios para incentivar su uso.

Así mismo, en las ferias, exposiciones y actos culturales que se desarrollen dentro la Semana Nacional de la Movilidad Sostenible de que trata el artículo 18 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito) deberán siempre promoverse el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, como alternativas de movilidad urbana sostenible.

ARTÍCULO 10. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 14 y 17 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito); deroga, también, todas las disposiciones que le sean contrarias.

ESTADO DE LA REPUBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 23 del mes Agosto del año 2023
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 111 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: _____

 SECRETARÍA GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto y descripción sucinta de la iniciativa

En los últimos años, hemos sido testigos del vertiginoso crecimiento de los vehículos eléctricos de movilidad personal urbana, como bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados (tales como los monociclos eléctricos y segway). Si bien estos medios de transporte pueden revolucionar la manera en que nos desplazamos en entornos urbanos y traer consigo beneficios significativos para el medio ambiente y la movilidad, en Colombia existe un vacío legal frente a su regulación. Es por esta razón que, reconociendo la existencia de este fenómeno, se presenta a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley con el que se pretenden hacer, primordialmente, dos cosas: regular el tránsito de dicho tipo de vehículos (introduciendo las modificaciones pertinentes en el Código Nacional de Tránsito Terrestre) y promover su uso.

Es esencial que exista una regulación legal integral que abarque a estos nuevos actores en la vía. Una regulación adecuada no solo garantizará la seguridad de los usuarios y peatones, sino que también promoverá un uso responsable de estos vehículos y una coexistencia armoniosa con otros medios de transporte. Entre varios aspectos que se regulan con la iniciativa se destacan: Edad mínima para su conducción de 16 años; utilización exclusiva para transporte personal o individual dentro del perímetro urbano; deber de circular siempre por la ciclo-infraestructura disponible y en su ausencia por las vías permitidas, ocupando el carril derecho, paralelo al andén, en el mismo sentido de la vía y sin utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo; límite máximo de velocidad de 25 km/h en la ciclo-infraestructura y de 40 km/h, en las vías permitidas; uso obligatorio del casco de seguridad; y uso obligatorio de prendas reflectivas y dispositivos luminicos entre las 6 de la tarde y las 6 de la mañana.

En lo que se refiere a la promoción de estos medios de transporte: Se garantiza la importación de repuestos para estos vehículos; se extiende el beneficio existente para bicisuarios funcionarios públicos, consistente en recibir hasta 8 medios días libres remunerados al año cuando acrediten que llegan a trabajar en este tipo de vehículos; se ordena a los municipios y distritos formular e implementar periódicamente campañas para promover el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados como alternativas de movilidad urbana sostenible y se les

faculta, en el marco de sus competencias, para otorgar beneficios para incentivar su uso; y se establece la obligación de promover estos medios en las ferias, exposiciones y actos culturales que se desarrollen dentro la Semana Nacional de la Movilidad Sostenible de que trata el artículo 18 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito).

2. Contenido y justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República contiene un total de diez artículos:

El **ARTÍCULO PRIMERO** establece el objeto de la ley; el cual abarca dos aspectos, que se describen en dos numerales. De una parte, regular el tránsito de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados; y por la otra, promover su uso como medios de transporte personal, que constituyen alternativas de movilidad urbana sostenible.

Como se señaló previamente, si bien se trata de medios de transporte disponibles en el mercado desde ya hace algunos años, el crecimiento de su uso ha sido un fenómeno que se ha venido incrementando considerablemente; pues se trata de opciones de transporte modernas, relativamente económicas y prácticas en el propósito de desplazarse sin mayores inconvenientes entre distintos puntos en entornos urbanos. Sin embargo, en la legislación colombiana existe un vacío en lo referente al tránsito de estos vehículos; por lo que se hace necesario adaptar la normativa legal vigente y establecer unos parámetros generales que permitan garantizar la seguridad de sus usuarios y la de los demás actores viales con los que interactúan.

Por otra parte, al tratarse de alternativas de transporte que contribuyen con la protección del medio ambiente¹ y que mejoran las condiciones de movilidad urbana², con el proyecto de ley no solamente se regula su circulación, sino que se pretende promover e incentivar su uso a través de la adopción de algunas medidas que se explicarán más adelante.

¹ Debido a su capacidad para emitir cero gases contaminantes en el escape, su reducción de emisiones de CO2 al depender de fuentes de energía más limpias, su menor contaminación sonora y la disminución de la dependencia de combustibles fósiles.

² Debido a que su uso reduce la congestión vehicular y los tiempos de viaje en razón a que se trata de vehículos más pequeños y ágiles que los vehículos tradicionales.

El **ARTÍCULO SEGUNDO** compila definiciones necesarias para la interpretación del contenido de la ley.

Una bicicleta con pedaleo asistido se describe como una bicicleta equipada con un motor eléctrico que ayuda al usuario mientras pedalea, reduciendo el esfuerzo requerido, deteniendo la asistencia cuando el ciclista deja de pedalear o alcanza una velocidad específica. Una patineta eléctrica es un vehículo de transporte personal impulsado por un motor eléctrico, con una plataforma montada sobre ruedas y un manubrio para la dirección. Se define el vehículo autoequilibrado como un vehículo eléctrico que mantiene su equilibrio mediante un sistema de control auxiliar debido a su equilibrio inherentemente inestable. Bicicletas convencionales se refiere a las bicicletas según la definición en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, siendo vehículos no motorizados de dos o más ruedas operados por pedales. Transporte personal urbano se refiere a medios individuales de movilidad en áreas urbanas, mientras que ciclo-infraestructura es el conjunto de infraestructuras viales diseñadas para bicicletas. Vías permitidas son las rutas donde está permitida la circulación de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, sin prohibiciones normativas explícitas.

El **ARTÍCULO TERCERO** adiciona un artículo nuevo a la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), introduciendo normas específicas para bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados. En total, se consagran 15 normas específicas:

1. Se fija como edad mínima para su conducción dieciséis (16) años cumplidos.

Esto se hace en consideración a que dieciséis (16) años es la edad mínima requerida para obtener la licencia de conducción para vehículos automotores particulares³.

³ Como se desprende del literal b) del artículo 19 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), cuyo tenor roza:

ARTÍCULO 19. REQUISITOS. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 2251 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Podrá obtener una licencia de conducción para vehículos automotores quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos particulares:

b) Tener dieciséis (16) años cumplidos.

Si bien para la conducción de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados (cuyas características sean las determinadas por el Ministerio de Transporte) no se requerirá licencia, si se trata de vehículos: (i) motorizados; (ii) que no solamente circularán por ciclo-infraestructura sino que lo harán, también, por las vías en las que no esté expresamente prohibido su tránsito; y (iii) que al ser vehículos de transporte personal o individual no pueden ser conducidos bajo la supervisión de adultos. Particularidades estas que implican tener en cuenta factores relacionados con la seguridad vial, la responsabilidad y la capacidad de toma de decisiones que no hacen conveniente su conducción por personas que carecen de la experiencia y la madurez necesarias para lidiar con situaciones de tráfico complejas y peligrosas.

2. Se establece que bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados no podrán movilizar a más de una persona de forma simultánea.

Esto se debe a que se trata de vehículos pensados para movilidad personal o individual. Sin embargo, en atención a que pueden existir o desarrollarse tecnologías o dispositivos para que estos vehículos transporten de forma segura a más de una persona de manera simultánea, se abre esta posibilidad cuando el vehículo en particular esté especialmente diseñado para hacerlo y se cumplan las condiciones que defina el Ministerio de Transporte en la reglamentación correspondiente.

En todo caso, con esta norma específica, se garantiza que no se afecte la capacidad de maniobra del vehículo y, consecuentemente, se protege la seguridad del usuario y los actores viales.

3. Se circunscribe el uso de las bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados al perímetro urbano de los distritos y municipios; prohibiendo su tránsito por carreteras nacionales.

Esto obedece a que estos medios de transporte están diseñados para su uso en entornos urbanos, donde las velocidades son más bajas y las distancias más cortas. En carreteras nacionales, donde las velocidades son más altas y las distancias más largas, estos vehículos pueden no ser tan seguros ni eficientes. Además, al limitar su utilización a áreas urbanas, se fomenta su uso como alternativas de transporte sostenible y ecológico en las ciudades; ayudando a reducir la congestión vehicular y la contaminación del aire en estas poblaciones, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

No obstante, se exceptúan de esta norma las bicicletas con pedaleo asistido; las cuales se asimilan a las bicicletas convencionales en lo que tiene que ver con su circulación por carreteras nacionales. Considerando así la gran similitud que tiene la bicicleta convencional con la bicicleta con pedaleo asistido; lo que conlleva a que no se justifique hacer la distinción en este aspecto.

Por último, en este punto se establece que el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados con fines recreativos o deportivos y su tránsito por fuera del perímetro urbano deberá ajustarse a la regulación expedida por las entidades territoriales correspondientes, dentro de su jurisdicción; aclarando que en aquellos municipios o distritos en los que no haya regulación específica se aplicará la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte para el efecto.

4. Se señala que las bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados no deben transitar sobre las aceras o andenes, los lugares destinados al tránsito de peatones ni por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban.

Es una norma que ya existe para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos⁴, que resulta pertinente para los vehículos objeto de regulación.

5. Las bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados deberán circular siempre por la ciclo-infraestructura, dando prelación a los peatones y a los ciclistas que vayan en bicicletas convencionales.

La idea es que, tratándose de vehículos livianos de transporte unipersonal y que, en principio, están diseñados para transporte urbano (distancias más cortas y velocidades más bajas) estos vehículos hagan uso de la ciclo-infraestructura siempre que esté disponible; dando siempre prelación a ciclistas y peatones; por ser estos, actores viales más "débiles".

⁴ El inciso sexto del artículo 94 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) dispone:

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:

(...)

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban...

Por otra parte, la velocidad máxima en vías permitidas se establece en concordancia con el parágrafo 1 del artículo 106 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre); cuyo texto es el siguiente:

ARTÍCULO 106. LÍMITES DE VELOCIDAD EN VÍAS URBANAS Y CARRETERAS MUNICIPALES. <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 2251 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> (...).

PARÁGRAFO 1o. Las patinetas y bicicletas eléctricas o a gasolina no podrán sobrepasar los 40km/h.

(...)

(Subrayado fuera de texto)

8. Cuando transiten por las vías permitidas 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.

Es, también, una norma que ya existe para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos⁵, que resulta pertinente para los vehículos objeto de regulación.

9. Cuando transiten por las vías permitidas deben usarse las señales direccionales para dar un giro o hacer la maniobra de adelantamiento. En caso de que el vehículo no cuente con señales direccionales deberán usarse las señales manuales previstas en el artículo 67 del Código Nacional de Tránsito Terrestre⁶.

⁵ El inciso octavo del artículo 94 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) dispone:

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:

(...)

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.

⁶ El artículo 67 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) establece:

ARTÍCULO 67. UTILIZACIÓN DE SEÑALES. Todo conductor está obligado a utilizar las señales direccionales de su vehículo para dar un giro o para cambiar de carril. Sólo en caso de emergencia, y ante la imposibilidad de utilizar las señales direccionales, deberá utilizar las siguientes señales manuales:

Para cruzar a la izquierda o cambio de carril sacará el brazo izquierdo y lo extenderá horizontalmente.

Para indicar cruce a la derecha, cambio de carril, sacará el brazo izquierdo formando escuadra con la mano hacia arriba.

6. En aquellos casos donde no exista ciclo-infraestructura podrán transitar por las vías permitidas, ocupando el carril derecho, paralelo al andén o a la orilla, en el mismo sentido de la vía y sin utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo. En las vías permitidas también deberán darle prelación a los peatones y a los ciclistas que vayan en bicicletas convencionales.

Dado que no siempre habrá ciclo-infraestructura disponible, esta norma permite a estos vehículos circular de manera segura en vías habilitadas, proporcionando una solución práctica para la movilidad en ausencia de infraestructura dedicada. Se mantiene la prelación de los ciclistas y peatones (aunque, conforme al artículo cuarto del proyecto, en este escenario las bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados tendrían prelación frente a vehículos más grandes y potentes).

7. Consagración de límites de velocidad máxima. Cuando circulen por la ciclo-infraestructura la velocidad máxima permitida será de 25 km/h y cuando lo hagan por las vías permitidas será de 40 km/h.

La velocidad máxima en ciclo-infraestructura se establece en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 95 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre); cuyo texto es el siguiente:

ARTÍCULO 95. NORMAS ESPECÍFICAS PARA BICICLETAS Y TRICICLOS. <Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 1811 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las bicicletas y triciclos se sujetarán a las siguientes normas específicas:

(...)

PARÁGRAFO 1o. Los Alcaldes Municipales podrán restringir temporalmente los días domingos y festivos, el tránsito de todo tipo de vehículo automotor por las vías locales y nacionales o departamentales que pasen por su jurisdicción, a efectos de promover la práctica de actividades deportivas tales como el ciclismo, el atletismo, el patinaje, las caminatas y similares, así como, la recreación y el esparcimiento de los habitantes de su jurisdicción, siempre y cuando haya una vía alterna por donde dichos vehículos puedan hacer su tránsito normal.

PARÁGRAFO 2o. La velocidad máxima de operación en las vías mientras se realicen actividades deportivas, lúdicas y/o recreativas será de 25 km/h.

(Subrayado fuera de texto)

Esta norma específica es necesaria ya que cuando los vehículos objeto de regulación circulan por las vías permitidas es necesario que anuncien los giros o cambios de carril bien sea con las señales direccionales, si el vehículo cuenta con ellas, o si no las tiene, se usen las señales manuales que establece el propio Código Nacional de Tránsito Terrestre. Esto con el propósito de evitar accidentes o colisiones producidas por maniobras imprevistas para los demás actores de la vía, que involucran el cambio de dirección o la invasión de un carril distinto de aquel por el que se va.

También se trata de una obligación que existe para para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos⁷.

10. Deben respetar las señales y normas de tránsito de la ciclo-infraestructura y de las vías permitidas.

Se trata de una disposición que especifica, para que no haya lugar a dudas o interpretaciones en otro sentido, que las señales y normas de tránsito en general deben ser cumplidas por las bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados sin que sea necesario enlistarlas todas en este artículo (Piénsese, por ejemplo, en tener que detenerse ante la luz roja de un semáforo o una señal de "PARE" en una intersección).

11. Para circular, los conductores deberán utilizar siempre un casco de seguridad que cumpla con las características definidas por el Ministerio de Transporte. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la inmovilización del vehículo.

Para indicar reducción de velocidad o detención del vehículo, sacará el brazo izquierdo formando escuadra con la mano hacia abajo.

PARÁGRAFO 1o. En carreteras o vías rápidas, la indicación intermitente de la señal direccional deberá ponerse por lo menos con sesenta (60) metros de antelación al giro, y en zonas urbanas, por lo menos con treinta (30) metros de antelación.

PARÁGRAFO 2o. El conductor deberá detener el vehículo para indicar al peatón con una señal de mano que tiene preferencia al paso de la vía, siempre y cuando esté cruzando por una zona demarcada en vías de baja velocidad.

⁷ El inciso noveno del artículo 94 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) reza:

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:

(...)

Deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de este código.

El uso del casco es una norma que, como otras relacionadas en este artículo, ya existe para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos⁸; siendo pertinente para los vehículos objeto de regulación.

Claramente, constituye una medida de protección para los usuarios que disminuye considerablemente la posibilidad de sufrir lesiones graves o la muerte por golpes en la cabeza.

12. Los conductores de estos tipos de vehículos deben vestir prendas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente.

De igual forma, norma en similar sentido existe para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos⁹; siendo pertinente para los vehículos objeto de regulación. No obstante, se cambian las expresiones "chalecos o chaquetas reflectivas" por la de "prendas reflectivas"; para que de esta manera se cumpla la disposición siempre y cuando se lleven otro tipo de prendas disponibles en el mercado que cumplen la misma función.

13. Cuando transiten entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, los vehículos deben llevar dispositivos en la parte delantera que proyecten luz blanca, y en la parte trasera que proyecten o reflejen luz roja.

Se trata de elementos de seguridad que garantizan la visibilidad del conductor cuando oscurece y, al igual que las prendas reflectivas, ayudan

⁸ Los incisos décimo y undécimo del artículo 94 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) establecen:

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:

(...)

Los conductores y los acompañantes cuando hubieren, deberán utilizar casco de seguridad, de acuerdo como fije el Ministerio de Transporte.

La no utilización del casco de seguridad cuando corresponda dará lugar a la inmovilización del vehículo.

⁹ El inciso tercero del artículo 94 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) señala:

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:

(...)

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.

a que el vehículo sea visto y plenamente identificado por los demás actores viales.

Además, como ocurre con varias de las normas especiales enlistadas, se trata de una norma que ya existe para otro tipo de vehículos (bicicletas y triciclos)¹⁰ y que es pertinente, también, para bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados.

14. No podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden la conducción o que constituyan un peligro para los demás actores de la vía.

Esta prohibición tiene como objetivo principal garantizar la seguridad y prevenir situaciones que puedan llevar a accidentes o riesgos para los conductores y otros usuarios de la vía.

15. No se podrán conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias psicoactivas. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la inmovilización del vehículo.

El consumo de alcohol o sustancias psicoactivas afecta negativamente la coordinación, la concentración, el tiempo de reacción y el juicio de una persona. Conducir bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas o vehículos autoequilibrados bajo estos efectos aumenta significativamente el riesgo de accidentes, ya que el conductor puede no ser capaz de reaccionar adecuadamente ante situaciones imprevistas.

El **ARTÍCULO CUARTO** modifica el artículo 63 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) así:

ARTÍCULO VIGENTE	ARTÍCULO MODIFICADO
ARTÍCULO 63. RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS PEATONES, CICLISTAS Y USUARIOS DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. Los conductores de vehículos deberán respetar los derechos e	ARTÍCULO 63. RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS PEATONES, CICLISTAS Y USUARIOS DE BICICLETAS CON PEDALEO ASISTIDO, PATINETAS ELÉCTRICAS Y VEHÍCULOS AUTOEQUILIBRADOS. Los conductores de vehículos deberán respetar los derechos e

¹⁰ El numeral 5 del artículo 95 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) establece:

ARTÍCULO 95. NORMAS ESPECÍFICAS PARA BICICLETAS Y TRICICLOS. <Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 1811 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Las bicicletas y triciclos se sujetarán a las siguientes normas específicas:

5. Cuando circulen en horas nocturnas, deben llevar dispositivos en la parte delantera que proyecten luz blanca, y en la parte trasera que refleje luz roja.

Integridad de los peatones y ciclistas, dándoles prelación en la vía.

Integridad de los peatones, y ciclistas y usuarios de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, dándoles prelación en la vía.

Reconociéndolos como actores viales más vulnerables, se incluye a los usuarios de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados como actores con prelación ante los demás vehículos. Esto, teniendo en cuenta que los vehículos objeto de regulación no solamente transitan por la ciclo-infraestructura sino que también lo podrán hacer en las vías permitidas; donde, si bien deben darle prelación a peatones y ciclistas (como sucede en la ciclo-infraestructura), es lógico que, a su vez, deben tener prelación frente a vehículos más grandes y potentes.

El **ARTÍCULO QUINTO** modifica el artículo 60 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) así:

ARTÍCULO VIGENTE	ARTÍCULO MODIFICADO
ARTÍCULO 60. OBLIGATORIEDAD DE TRANSITAR POR LOS CARRILES DEMARCADOS. <Artículo modificado por el artículo 17 de la Ley 1811 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Los vehículos deben transitar, obligatoriamente, por sus respectivos carriles, dentro de las líneas de demarcación, y atravesarlos solamente para efectuar maniobras de adelantamiento o de cruce.	ARTÍCULO 60. OBLIGATORIEDAD DE TRANSITAR POR LOS CARRILES DEMARCADOS. Los vehículos deben transitar, obligatoriamente, por sus respectivos carriles, dentro de las líneas de demarcación, y atravesarlos solamente para efectuar maniobras de adelantamiento o de cruce.
PARÁGRAFO 1o. Los conductores no podrán transitar con vehículo automotor o de tracción animal por la zona de seguridad y protección de la vía férrea.	PARÁGRAFO 1º. Los conductores no podrán transitar con vehículo automotor o de tracción animal por la zona de seguridad y protección de la vía férrea.
PARÁGRAFO 2o. Todo conductor, antes de efectuar un adelantamiento o cruce de una catada a otra o de un carril a otro, debe anunciar su intención por medio de las luces direccionales y señales ópticas o audibles y efectuar la maniobra de forma que no entorpezca el tránsito, ni ponga en peligro a los demás vehículos o peatones.	PARÁGRAFO 2º. Todo conductor, antes de efectuar un adelantamiento o cruce de una calzada a otra o de un carril a otro, debe anunciar su intención por medio de las luces direccionales y señales ópticas o audibles y efectuar la maniobra de forma que no entorpezca el tránsito, ni ponga en peligro a los demás vehículos o peatones.
PARÁGRAFO 3o. Todo conductor de vehículo automotor deberá realizar el adelantamiento de un ciclista a una distancia no menor de un metro con	PARÁGRAFO 3º. Todo conductor de vehículo automotor deberá realizar el la <u>maniobra de adelantamiento de un ciclista, ciclistas y usuarios de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados a una distancia</u>

cincuenta centímetros (1.50 metros) del mismo.

no menor de un metro con cincuenta centímetros (1.50 metros) del mismo de estos.

Se incluye a los usuarios de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados entre los vehículos que deben ser adelantados por los automotores a una distancia no menor de un metro con cincuenta centímetros (1.50 metros). Esto, con el propósito de protegerlos y hacerlos beneficiarios de una prerrogativa legal que actualmente solo tienen los ciclistas.

El **ARTÍCULO SEXTO** otorga un plazo de un (1) año para que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, expida una reglamentación detallada sobre cinco aspectos:

1. Condiciones y características técnicas para que las bicicletas con pedaleo asistido, las patinetas eléctricas o los vehículos autoequilibrados puedan transportar de forma segura a más de una persona y se permita su tránsito en los términos de la presente ley.
2. El uso con fines recreativos o deportivos de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados.
3. El tránsito por fuera del perímetro urbano de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados.
4. Características técnicas para que las bicicletas con pedaleo asistido, las patinetas eléctricas y los vehículos autoequilibrados puedan ser usados como medios de transporte personal urbano en los términos de la presente ley; especificando las características que impedirán su tránsito por la ciclo-infraestructura disponible.
5. Características técnicas de los cascos de seguridad exigidos para la circulación de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados. Haciendo las distinciones pertinentes, si hay lugar a ellas, dependiendo del tipo de vehículo.

Se trata de diferentes ítems cuya reglamentación por parte del Ministerio de Transporte (como autoridad del sector revestida de potestad reglamentaria conforme al inciso primero del artículo 208 constitucional¹¹), se hace necesaria para la correcta implementación de la ley que se propone.

¹¹ El inciso primero del artículo 208 de la Constitución Política establece:

ARTÍCULO 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

<p>Adicionalmente, se señalan unos parámetros que el ministerio debe tener en cuenta:</p> <p>...[i] la promoción del uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados como alternativas de movilidad urbana sostenible; [ii] estándares internacionales sobre la materia; [iii] conceptos u observaciones formuladas por la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional; [iv] la garantía de la vida e integridad de los actores en la vía.</p> <p>Cabe señalar que los anteriores parámetros tienen origen en las siguientes razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reglamentación debe propender por el uso de los medios de transporte objeto de regulación; es decir, no se trata de establecer condiciones infundadamente estrictas que entorpezcan la intención de estimular su utilización. • El incremento en el uso de los medios de transporte objeto de regulación no es un fenómeno exclusivamente colombiano, es mundial. Por lo que es útil acudir a los estándares que se hayan podido fijar sobre estos vehículos en el escenario internacional. • La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es la autoridad con el conocimiento técnico más relevante en cuanto a seguridad vial se refiere; el cual se complementa con la experiencia que la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional tiene en este campo. • La finalidad primordial y el criterio orientador de la ley y, consecuentemente, de su reglamentación, es la salvaguarda y garantía de la vida e integridad de los actores en la vía. <p>En el ARTÍCULO SÉPTIMO se especifica que las empresas importadoras de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados deben garantizar la importación de repuestos para dichos vehículos. Otorgando el plazo de un año para que el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Transporte y de Comercio, Industria y Turismo, ajuste en ese sentido, o expida si aún no lo ha hecho, la reglamentación de que trata el artículo 11 de la Ley 1964 de 2019 (Por medio de la cual se</p>	<p>promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones)¹².</p> <p>Sobre este punto, se advierte que la disponibilidad de repuestos importados garantiza, entre otros beneficios, que los propietarios puedan mantener sus vehículos en condiciones óptimas y funcionando de manera segura. Por el contrario, la falta de repuestos puede resultar en vehículos inoperables y afectar la movilidad y seguridad de las personas.</p> <p>Se aclara que, si bien las bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados podrían ya entenderse incluidos en el artículo 11 de la Ley 1964 de 2019, hacer expresa su inclusión elimina el riesgo de interpretaciones equivocada o incompletas y obliga a los Ministerios de Transporte y de Comercio, Industria y Turismo a ajustar la reglamentación que haya expedido o a proferirla, si aún está pendiente, en un plazo de un año (plazo que inicialmente no tenía).</p> <p>En el ARTÍCULO OCTAVO se hace una remisión al artículo 5 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito), cuyo tenor reza:</p> <p>ARTÍCULO 5o. INCENTIVO DE USO PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Los funcionarios públicos recibirán medio día laboral libre remunerado por cada 30 veces que certifiquen haber llegado a trabajar en bicicleta.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Cada entidad en un plazo no mayor a un (1) año deberá establecer las condiciones en que las entidades del sector público validarán los días en que los funcionarios públicos llegan a trabajar en bicicleta y las condiciones para recibir el día libre remunerado.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los funcionarios públicos beneficiados por la presente ley podrán recibir hasta 8 medios días remunerados al año.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Los empleados de empresas privadas, empresas mixtas, empresas industriales y comerciales del Estado y otros establecimientos regidos por el derecho privado podrán adoptar el presente esquema de incentivos con arreglo a sus propias especificaciones empresariales.</p> <p>¹² En el artículo 11 de la Ley 1964 de 2019 (Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones) se dispuso:</p> <p>ARTÍCULO 11. Todas las empresas importadoras de vehículos eléctricos o híbridos deben garantizar el importe de autopartes y repuestos para los vehículos de estas características. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Comercio reglamentarán la medida.</p>
<p>Se establece que el aludido incentivo será aplicable también a los funcionarios que certifiquen haber llegado a trabajar en bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados. Otorgando, también, (en el parágrafo) el término de un año para que las entidades públicas ajusten los actos administrativos correspondientes.</p> <p>En el ARTÍCULO NOVENO se adoptan diversas medidas para promover el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establece que los municipios y distritos deben, periódicamente, formular e implementar campañas para promover el uso de los vehículos objeto de regulación como alternativas de movilidad urbana sostenible. Esto, con apego a la autonomía administrativa de las entidades territoriales y de acuerdo con los recursos disponibles en sus presupuestos. <p>Es importante destacar el énfasis en la autonomía administrativa de las entidades territoriales (consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política¹³) y la disponibilidad presupuestal que incluyen en esta medida. Dejando el mandato legal en libertad a los municipios y distritos para que, de acuerdo con sus realidades sociales y financieras, sean ellos quienes decidan directamente sobre la necesidad y alcance de las campañas a realizar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el mismo sentido, se faculta expresamente a los municipios y distritos para que, conforme a sus competencias, otorguen beneficios para incentivar el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados. • Se hace una remisión al artículo 18 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito)¹⁴. <p>¹³ El artículo 1 de la Constitución Política establece:</p> <p>ARTÍCULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p>(Subrayado fuera de texto)</p> <p>¹⁴ En el artículo 18 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito) se establece:</p>	<p>introduciendo de manera expresa el deber de promoverse el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, como alternativas de movilidad urbana sostenible, en los eventos de la Semana Nacional de la Movilidad Sostenible.</p> <p>Finalmente, el ARTÍCULO DÉCIMO corresponde a la vigencia y derogatorias. Establece el inicio de su vigencia a partir de la promulgación y deroga los artículos 14 y 17 de la Ley 1811 de 2016 (Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito); deroga, también, todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>La razón por la cual se derogan expresamente los artículos 14 y 17 de la Ley 1811 de 2016 es que los mencionados artículos modificaron, respectivamente, los artículos 83 y 60 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre); los que, a su turno, se modifican con los artículos 4 y 5 de esta iniciativa.</p> <p>Así pues, para evitar que los artículos vigentes terminen estando conformados por multiplicidad de normas que introducen modificaciones al corpus normativo original, la técnica legislativa implica derogar las modificaciones introducidas y modificar, directamente, la norma inicial.</p> <p>3. Sobre la competencia del Congreso de la República para regular la materia</p> <p>Los artículos 2, 79, 82 y los numerales 1, 2 y 25 del artículo 150 de la Constitución Política establecen:</p> <p>ARTÍCULO 2. 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.</p> <p>ARTÍCULO 18. SEMANA NACIONAL DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE. El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Salud y Deporte promoverán en el país la celebración de exposiciones y actividades, organizarán anualmente una Semana Nacional de la Movilidad Sostenible, con ferias, exposiciones y otros actos culturales que se celebrarán en las principales ciudades y poblaciones del país. Cuando lo considere de interés nacional, colaborarán las demás entidades de índole nacional o local que se estimen necesarias para tal fin.</p>

<p><u>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.</u></p> <p>ARTICULO 79. <u>Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.</u> La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</p> <p>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>ARTICULO 82. <u>Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.</u></p> <p>Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.</p> <p>ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. 25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República <p>(Subrayado fuera de texto)</p> <p>De las disposiciones constitucionales transcritas se colige que el Congreso de la República, en ejercicio de la función legislativa, tiene plena competencia para regular los asuntos que son objeto de la iniciativa legislativa que se presenta.</p> <p>En este sentido, vale la pena traer a colación el siguiente aparte de la Sentencia C-633 de 2014, en la cual se recoge con claridad la posición de la Corte Constitucional sobre el particular y se explica el alcance y fundamento de la competencia del legislativo frente a la regulación del tránsito terrestre:</p> <p>3.3.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el Congreso de la República es titular de un amplio poder para valorar las opciones regulatorias relativas a las normas que rigen el tránsito terrestre. Esta competencia se</p>	<p>adscribe a los numerales 1º -competencia general para adoptar leyes- y 25 del artículo 150 de la Carta -competencia para unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio nacional-.</p> <p>Apoyándose en el reconocimiento de la cláusula general de competencia¹²⁸ este Tribunal ha señalado que "la naturaleza del tránsito terrestre, su carácter imperativo para garantizar el derecho a la movilidad y circulación de las personas y ciudadanos, el carácter de interés público que entraña y la prevalencia de este interés sobre el privado"¹²⁹ son circunstancias que fundamentan una "amplia facultad legislativa"¹³⁰ en tanto se trata de "un ámbito que es competencia especial del legislador"¹³¹.</p> <p>Tal facultad legislativa se anuda "a la necesidad de regular este ámbito de claro y prevalente interés público, garantizando que se realice en condiciones de seguridad, y con el fin de proteger la vida, la integridad, los bienes, la infraestructura y mallo vial, el medio ambiente, entre otros fines, valores y derechos constitucionales de primer orden."¹³² En esa dirección "el tránsito es una actividad frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas (...)"¹³³. En otros términos "es el Estado, por conducto del legislador, el que debe determinar cuáles son las restricciones que deben imponerse para que el tránsito de vehículos y de peatones permita alcanzar niveles aceptables de orden, seguridad, salubridad y comodidad públicas."¹³⁴</p> <p>Al amparo de tal atribución, el legislador tiene la obligación de adoptar una regulación adecuada para enfrentar los desafíos y las tensiones que suscita el desarrollo del tráfico terrestre. Esa competencia-obligación ha sido destacada indicando que "en materia de tránsito, en virtud de los artículos 2 y 82 constitucionales, el legislador está en la obligación de expedir normas jurídicas que busquen salvaguardar la seguridad vial, y con ella, los derechos a la vida e integridad personal de los demás conductores y peatones (...)"¹³⁵. Supone todo esto un mandato de expedir normas que (i) garanticen la libertad de locomoción; (ii) controlen los riesgos que se asocian al tránsito terrestre, protegiendo los intereses de los conductores, peatones y demás agentes que pueden afectarse con su desarrollo; (iii) definan las autoridades con competencia para aplicar las disposiciones que regulan el tránsito así como el alcance de sus atribuciones; (iv) determinen los comportamientos de los conductores y peatones que requieren ser regulados o contrarrestados así como las sanciones aplicables cuando se desconocen las normas en la materia; y (v) establezcan los procedimientos que deben seguirse para investigar y sancionar las faltas.</p> <p>Con fundamento en lo expuesto, la jurisprudencia de este Corporación ha señalado que "el control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador (...)"¹³⁶; o como también tuvo la oportunidad de indicarlo "[e]l control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil (...) a fin de no vulnerar (...) las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso."¹³⁷</p>
<p>¹²⁸ Así fue señalado en la sentencia C-362 de 1996 en la que esta Corporación indicó: "El Congreso es el órgano del Estado competente para regular lo referido al tránsito automotor y, por consiguiente, para dictar la norma bajo análisis, de acuerdo con la cláusula general de competencia contenida en el artículo 150 de la Constitución."</p> <p>¹²⁹ Sentencia C-089 de 2011. También en esa dirección se encuentran las sentencias C-799 de 2003 y C-530 de 2003. En adición a ello, cuando de la regulación del servicio público de transporte se trata, la competencia legislativa encuentra un fundamento directo en el artículo 150.23. Sobre el particular este Tribunal ha señalado en la sentencia C-408 de 2004: "Ahora bien, como se señaló la prestación del servicio público de transporte es regulada por la ley por expresa mandato de la Carta Política (art. 150-23), de ahí que correspondo al Congreso la expedición de leyes que regulen la prestación permanente, continua y regular de dicho servicio, dada la íntima conexión del servicio público de transporte con algunos derechos fundamentales, así como la función económica que con la prestación de ese servicio público se cumple."</p> <p>¹³⁰ Sentencia C-089 de 2011.</p> <p>¹³¹ Sentencia C-156 de 2004.</p> <p>¹³² Sentencia C-089 de 2011.</p> <p>¹³³ Sentencia C-530 de 2003. Ello había sido previamente reconocido en la sentencia C-309 de 1997 y luego reiterado, por ejemplo, en las sentencias C-017 de 2004 y C-144 de 2009. También con esa orientación la C-468 de 2011.</p> <p>¹³⁴ Sentencia C-355 de 2003.</p> <p>¹³⁵ Sentencia C-1090 de 2003.</p> <p>¹³⁶ Sentencia C-530 de 2003.</p> <p>¹³⁷ Sentencia C-529 de 2003.</p> <p>4. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés</p> <p>El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:</p> <p>ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar.</p> <p>A su vez, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:</p> <p>ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es</p>	<p>el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normalidad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) <Literal INEXEQUIBLE></p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p>

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se queran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, disculan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alagado 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 inmediata, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior y toda vez que el proyecto fomenta el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, se estima que el presente proyecto de ley podría generar conflicto de interés, para su discusión y votación, a aquellos congresistas que directamente o que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, obtengan beneficio debido a su participación en la importación o comercialización de los mencionados vehículos.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

5. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. 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 los 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. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el

principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.** A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genera impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º 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 experiencia 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.


Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que **la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda,** la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

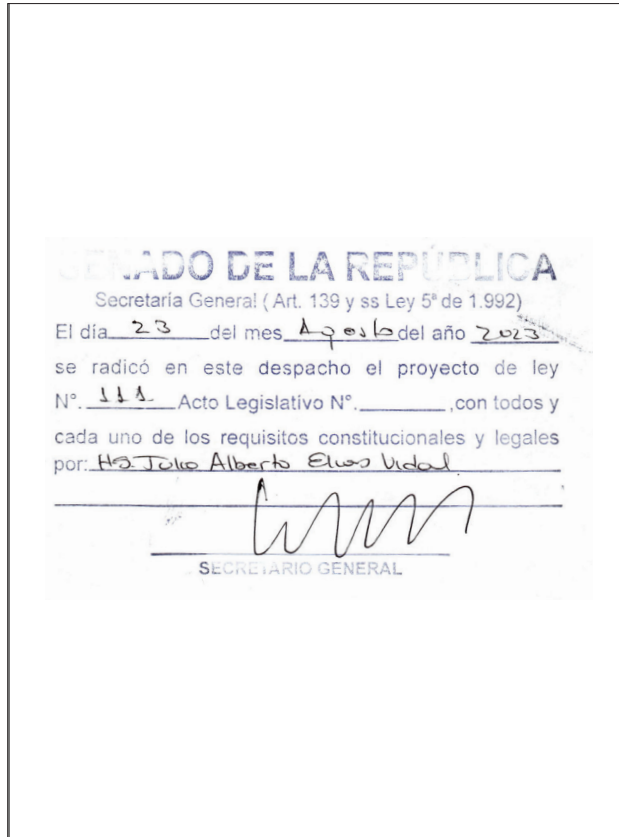
Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa Cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales. Una vez recibido el referido concepto, será enviado a quien sea designado como ponente para primer debate, a efectos de que tenga en cuenta el pronunciamiento de esa Cartera para la elaboración del informe de ponencia.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos que podrían causarse no implican erogaciones del erario adicionales, sino que corresponderán a los recursos que ya están disponibles y puedan ser destinados para el propósito correspondiente.

Atentamente,



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA



PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se incorpora el concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño en nuestro catálogo legal como instrumento orientador en materia regulatoria para productos que representan un menor riesgo o daño en la salud y bienestar de los consumidores y se dictan otras disposiciones.

<p>SENADOR GUSTAVO MORENO <i>Energía Nueva</i></p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Ciudad</p> <p><i>X/1</i></p> <p>Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se incorpora el concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño en nuestro catálogo legal como instrumento orientador en materia regulatoria para productos que representan un menor riesgo o daño en la salud y bienestar de los consumidores y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presentamos ante el Senado de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EL CONCEPTO DE REDUCCIÓN DEL RIESGO Y/O DISMINUCIÓN DEL DAÑO EN NUESTRO CATÁLOGO LEGAL COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR EN MATERIA REGULATORIA PARA PRODUCTOS QUE REPRESENTAN UN MENOR RIESGO O DAÑO EN LA SALUD Y BIENESTAR DE LOS CONSUMIDORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.</p> <p>Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.</p> <p><i>[Signature]</i> GUSTAVO MORENO HURTADO Senador de la República</p>	<p>PROYECTO DE LEY N° ____ de 2.023</p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EL CONCEPTO DE REDUCCIÓN DEL RIESGO Y/O DISMINUCIÓN DEL DAÑO EN NUESTRO CATÁLOGO LEGAL COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR EN MATERIA REGULATORIA PARA PRODUCTOS QUE REPRESENTAN UN MENOR RIESGO O DAÑO EN LA SALUD Y BIENESTAR DE LOS CONSUMIDORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto incorporar dentro del catálogo legal el concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño el cual servirá como instrumento orientador de la actividad regulatoria para aquellos productos que, dada su naturaleza, composición, técnica y características representan un menor riesgo y daño para la salud y bienestar de los consumidores.</p> <p>Artículo 2º. Definiciones: Para efectos de la presente ley téngase en cuenta las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reducción del riesgo y/o disminución del daño: Entiéndase como reducción del riesgo y/o disminución del daño el conjunto de políticas, estrategias, actividades y técnicas tendientes a reducir y/o disminuir los daños ocasionados en la salud y bienestar de los consumidores de aquellos productos que, por su naturaleza, composición y características tienen efectos nocivos en la salud de quienes los consumen. b) Producto de riesgo reducido: Entiéndase como producto de riesgo reducido todo aquel que, en comparación con otros productos similares o sustitutos, representa un menor riesgo y/o disminuye el daño en términos de salud y bienestar individual. c) Tratamiento normativo diferencial: Entiéndase como tratamiento normativo diferencial aquellas normas de orden legal y reglamentario expedidas por la autoridad competente que regulan de manera especial y diferencial a los productos de riesgo reducido. <p>Artículo 3º. Incorporación del concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño: El concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño es un instrumento orientador de obligatoria consulta para todas aquellas autoridades públicas que dentro del marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias les corresponda regular la producción, importación, exportación, distribución, comercialización y consumo aquellos productos que sean nocivos para la salud y el bienestar de los consumidores.</p> <p>Toda regulación, ya sea de orden legal o reglamentario, incluidas las directrices y políticas sectoriales, se inspirarán y consultarán obligatoriamente este concepto con el fin de adoptar disposiciones que garanticen un tratamiento normativo diferencial en favor de aquellos productos que se consideren de riesgo reducido.</p> <p>Artículo 4º. Acreditación: Todo productor, fabricante, importador, exportador, distribuidor y comercializador podrá solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social que evalúe la naturaleza, la composición, la técnica y las características de determinado producto a fin de</p>
--	---

que se acredite la condición de producto de riesgo reducido. El Ministerio fijará los parámetros técnicos, médicos y científicos bajo los cuales estudiará las solicitudes de acreditación.

Los consumidores podrán elevar solicitudes de acreditación siempre y cuando medie escrito de ratificación por parte del productor, fabricante, importador, exportador, distribuidor o comercializador del producto objeto de la solicitud.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Ministerio de Salud y Protección Social podrá celebrar convenios con entidades públicas y privadas para llevar a cabo el estudio técnico, médico y científico de los productos objeto de la solicitud de acreditación.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En el trámite de acreditación se solicitará de forma obligatoria concepto por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos – INVIMA– en aquellos productos que sean de su competencia y de la Superintendencia de Industria y Comercio.

PARÁGRAFO TERCERO: Le corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social definir el trámite de las solicitudes de acreditación y los requisitos de las mismas, respetando los derechos procesales constitucionales y las demás normas procedimentales de orden legal y reglamentario aplicables. El plazo para resolver la solicitud no podrá ser superior a los tres (03) meses contados a partir de la fecha en que se radique la solicitud de acreditación.

Artículo 5°. Sello de riesgo reducido: Los productos que se reconozcan como productos de riesgo reducido, fruto del estudio técnico, médico y científico llevado a cabo por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades colaboradoras, tendrán derecho al sello de riesgo reducido que los hará acreedores del tratamiento normativo diferencial al que se refiere el artículo 8 de la presente ley y el cual podrán exhibir en sus envases, rótulos, etiquetas y empaques.

PARÁGRAFO ÚNICO: El Gobierno Nacional reglamentará todo aquello relacionado con el sello de riesgo reducido, su exhibición en los envases, rótulos, etiquetas y empaques y la tasa que debe asumir y pagar el solicitante.

Artículo 6°. Inspección, Vigilancia y Control: El Ministerio de Salud y Protección Social, junto con la Superintendencia de Industria y Comercio, en cualquier momento o a solicitud de cualquier entidad, pública o privada, o del consumidor, podrá revisar y reconsiderar el reconocimiento de riesgo reducido del producto cuando existan alteraciones en su naturaleza, composición, técnica y características debidamente probadas.

PARÁGRAFO ÚNICO: Cada dos (2) años los productos serán objeto de revisión para certificar y ratificar la condición de producto de riesgo reducido. El Gobierno Nacional fijará el valor de la tasa por concepto de la revisión bianual.

Artículo 7°. Tratamiento Normativo Diferencial: El tratamiento normativo diferencial supone disposiciones más favorables para los productos de riesgo reducido con el fin de impulsar su consumo y así garantizar la reducción del riesgo y la disminución del daño en la salud y en el bienestar de los consumidores.

Los productos que sean reconocidos como productos de riesgo reducido, se les aplicará un tratamiento normativo diferencial con respecto al tratamiento normativo que le es o le sea aplicable a productos de similares características pero que no cuentan con el sello de riesgo reducido.

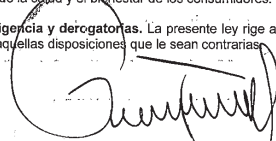
El tratamiento normativo diferencial abarca todas las disposiciones de orden legal y reglamentario, especialmente, aquellas relacionadas con disposiciones administrativas en materia de licencias, permisos y autorizaciones y disposiciones sanitarias, tributarias y aduaneras que les sean aplicables en su producción, fabricación, importación, exportación, distribución, comercialización y consumo.

Toda política, directriz y reglamentación que expida cualquier autoridad administrativa sobre un producto, deberá tener en cuenta el concepto de tratamiento normativo diferencial en favor de aquellos productos de riesgo reducido.

El Gobierno Nacional reglamentará el presente artículo en un término no superior a los seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 8°. Pedagogía: El Ministerio de Salud y Protección Social con la colaboración del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Superintendencia de Industria y Comercio crearán una campaña pedagógica para socializar el contenido de la presente ley y el alcance social de la implementación del concepto de riesgo reducido y/o disminución del daño en favor de la salud y el bienestar de los consumidores.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 23 del mes Agosto del año 2023,
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 113 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Gustavo Moreno Hurtado

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto incorporar el concepto de riesgo reducido y/o disminución del daño para aquellos productos que, por su naturaleza, composición, técnica y características, representan un menor riesgo para la salud y bienestar de los consumidores.

Se busca que este concepto sirva de instrumento orientador para la actividad regulatoria, bajo estrictos parámetros técnicos, médicos y científicos y así garantizar un tratamiento normativo diferencial que impulse el consumo de productos de riesgo reducido en el mercado.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 26, 27, 28, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 58, 61, 67, 70, 71, 80, 83, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

• **LEGALES**

Ley 1480 de 2.011. "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones".

Ley 2294 de 2023 (Art. 193) "Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

3. JUSTIFICACIÓN

Antecedentes

Se debe tener en cuenta que el riesgo es la posibilidad que se produzca un contratiempo o una desgracia, de que alguien o algo sufra un perjuicio o un daño. Para dar un mayor abordaje al tema, se recurre a Beck (1992), quien asegura que, dentro de la modernidad avanzada, la producción social de riqueza está acompañada sistemáticamente por la producción social del riesgo. El debate que abrió este autor logra determinar que, dentro de la economía de los países, se han generado diversas afectaciones para la sociedad que hoy por hoy siguen presentes.

De igual manera, Jaeger, Renn, Rosa y Renn (2013) afirman que el riesgo supone una situación o suceso en el cual se pone en juego algo valioso para los seres humanos y donde el resultado es incierto. Por su parte, cuando nos referimos al daño, sabemos que este depende en esencia de la vulnerabilidad que es la susceptibilidad de sufrirlo, así como la mayor o menor capacidad de recuperación del mismo (ONU, 2009).

Por su parte, conforme a lo descrito por Ruiz (2009), es claro que ciertas reacciones químicas constituyen un peligro que pueden dañar y que resulta riesgosa su realización. Según el autor, debe ser predominante la producción de bienes y servicios que prioricen la utilización de nuevas tecnologías y el uso de materias primas o procesos que incluyan activos naturales que reduzcan el riesgo, ya que se entraría a aminorar el peligro de la misma reacción ante sus materiales o de sus subproductos.

Todo lo que abarca el concepto del riesgo, gracias a los diversos autores que analizaron el tema, permitió indagar acerca de los químicos y sustancias tóxicas que traían consigo los productos, insumos y demás materiales utilizados en la industria del consumo. A partir de la década de 1990, la Agencia de Protección Ambiental Americana (EPA), se centró en la prevención del riesgo. Con la búsqueda de mejorar notablemente las problemáticas que se habían presentado con anterioridad ante la contaminación y alteraciones en la vida de las comunidades, se da un giro indagando sobre métodos más flexibles y económicamente viables para evitar la contaminación desde su origen.

Con la creación formal de la Química Verde, en 1991, se estipula la necesidad de incorporar tecnologías sostenibles desde el proceso de diseño de productos o procesos químicos que reducen o eliminan el uso y producción de sustancias peligrosas (Ruiz, 2009).

En 2009, Ritter y Washington (2009), afirmaron que la Química Verde había trascendido a un marco de diseño para ayudar a los químicos e ingenieros químicos a desarrollar mejores procesos y productos en general. Un ejemplo claro de ello fue, sin duda alguna, el uso de pesticidas convencionales que tuvo su máximo en 1979 con 663 mil toneladas, el cual bajó en 2002 hasta 558 mil. La caída del empleo de pesticidas se debió a una multitud de factores, en especial en la mayoría de los productos, que no solo son más selectivos, sino también, en la generación de una menor toxicidad inherente y, por ende, menor impacto sobre la salud humana y el ambiente.

A. Prevención del riesgo en uso de productos químicos en alimentos, cosméticos, artículos de uso doméstico y tabaco

En el tema de salud a nivel mundial, se ha identificado los tipos de alimento los cuales son los que están "listos para comer" y los que son "calentar y servir", procesados, empaquetados y las bebidas disponibles para el consumo como los factores sustanciales que inciden en el sobrepeso y la obesidad de las personas (Poti et al., 2015). Esta cuestión particularmente importante en América Latina y el Caribe, donde Popkin y Reardon (2018), han documentado modificaciones en el sistema alimentario regional vinculados al sobrepeso y la obesidad.

En los últimos 60 años hemos sido testigos de una verdadera revolución en las ciencias de la alimentación y la manufactura de alimentos altamente procesados, aumentando los alimentos etiquetados como ultraprocesados en la literatura. La proporción de calorías obtenidas de estos alimentos —que incluyen aditivos que amplifican los sabores y olores, con altos índices grasas saturadas, azúcares y sales añadidas— creció explosivamente, primero, en países de altos ingresos, entre 1970 y 2000; luego, a partir de la década de los 90, en América Latina y el Caribe, fundamentalmente debido a la moderna venta minorista; en la actualidad, el mismo fenómeno se aprecia transversalmente en los restantes países del orbe de ingresos medios y bajos (Cánella et al., 2014; Cediel et al., 2017; Monteiro et al., 2011; Monteiro et al., 2013; Moubarac et al., 2014; Martínez Steele et al., 2016).

Las acciones frente a los productos químicos y tóxicos no solo han estado relacionadas con los alimentos, pues para 2022, la Comisión Europea prohibió el uso de 23 sustancias químicas carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción (CMR) en los productos cosméticos, debido a sus efectos graves y a largo plazo sobre la salud humana. La prohibición sería aplicable a partir del 1 de marzo de este mismo año, con el fin de garantizar que los productos cosméticos que utilizan a diario los europeos sean más seguros, independientemente del país de la Unión Europea en el que compren y de que los productos sean fabricados dentro de la UE o importados desde el exterior.

Según el análisis de EWG (Environmental Working Group), Estados Unidos con su regulación de productos químicos y contaminantes en cosméticos se quedó atrás del resto del mundo. Luego de un análisis sobre los ingredientes tóxicos en los cosméticos, la organización, presentó un comunicado impactante, según la ONG más de 40 naciones, que van desde las principales economías industrializadas como el Reino Unido y Alemania hasta estados en desarrollo como Camboya y Vietnam, han promulgado regulaciones específicamente dirigidas a la seguridad e ingredientes de cosméticos y productos del cuidado personal. Algunas de estas naciones han restringido o prohibido completamente más de 1.400 productos químicos de cosméticos. Por el contrario, la Administración de Drogas y Alimentos de los Estados Unidos ha prohibido o restringido solo nueve productos químicos por razones de seguridad.

A continuación, se pueden evidenciar los países que han regulado ingredientes cosméticos en el mundo.



Figura 1. Naciones con regulaciones dirigidas a productos de cuidado personal. Fuente: EWG, de la Unión Europea, ASEAN, MERCOSUR, Japón, Australia, Corea del Sur y Canadá.

La mitad de los ingredientes analizados que se encuentran en productos cosméticos son considerados tóxicos por la OMS y la FDA, y algunos están relacionados con enfermedades como el cáncer, la dermatitis o el asma. Dichos ingredientes ya están registrados en la lista Reach, un proyecto de la comunidad científica internacional que no solo controla y estudia

los productos químicos, sino que analiza nuestra exposición a estos, así como los efectos «acumulativo y de cóctel», ambos relacionados con el cáncer.

Dentro de los químicos tóxicos que han sido prohibidos o restringidos en todo el mundo se encuentran:

- **PARABENES (BUTYL/ETHYL/PROPYL/METHYL PARABEN):** Según su formulación química se trata de ésteres de parahidroxibenzoico. Comercializados en los años 50, los parabenos son un grupo de compuestos sintéticos fungicidas y bactericidas utilizados en preparados como conservantes cuyo nombre acaba en paraben, parabeno, o parabens, de uso común en una amplia gama de productos relacionados con la salud, belleza y el cuidado personal. Son más comunes en productos que contienen cantidades significativas de agua tales como champús, acondicionadores, lociones y productos de limpieza facial y exfoliantes. No son solubles en agua y pueden penetrar en la piel.

Son conocidos por alterar la función hormonal, se trata de sustancias que imitan en cierta manera a las hormonas sexuales, más concretamente a los estrógenos, un efecto que parece estar vinculado a un mayor riesgo de cáncer de mama y de toxicidad reproductiva, produciendo daños al esperma. Además de imitar a los estrógenos, estas sustancias químicas pueden bloquear los andrógenos como la testosterona e inhibir las enzimas que metabolizan el estrógeno.

En un estudio británico de 2004 se detectaron rastros de cinco parabenos en los tumores de mama de 19 de las 20 mujeres estudiadas. En este estudio se detectó la presencia de moléculas intactas de parabenos que no habían sido alteradas por el metabolismo, indicando que estas sustancias poseen capacidad para penetrar en la piel y permanecer en los tejidos de la mama.

Pueden, por otro lado, producir daño inducido por UV en las células de la piel e interrumpir la proliferación celular. Los parabenos combinados con otros productos químicos estrogénicos pueden influir potencialmente el desarrollo de melanomas malignos, una forma de cáncer de piel, a través de sus propiedades estrogénicas y actividad genotóxica.

Los parabenos también se han relacionado con problemas inmunológicos, neurológicos y de irritación cutánea. Muchos fabricantes de cosméticos naturales y orgánicos han encontrado alternativas eficaces a los parabenos para prevenir el crecimiento microbiano en productos de cuidado personal.

- **FTALATOS (DIDP, DEHP, BBP, DNOP, DBP, DINP)** Estos productos químicos están en todas partes, se han utilizado en todo, desde la limpieza doméstica hasta en el envasado de alimentos, incluyendo diversas fragancias y cosméticos.

Son disolventes y suavizantes. Muy comunes en perfumes y colonias, cremas, lacas para el pelo, desodorantes o esmaltes de uñas. Algunas nomenclaturas con las que pueden encontrarse en las etiquetas de la cosmética industrial son: Dietilxilofalato (DEHP), Butilbencilalato (BBP), Dibutilftalato (DBP), Butildecilftalato (BDP), Diundecilftalato (DUP), butil ftalato de bencilo (FBB), ftalato de dibutilo (DNBP), ftalato de dietilo (DEP), ftalato de diisobutilo (DIBP), diisononil ftalato (DINP), di-n-octil ftalato (DnOP), ftalato de dipentilo (DPP), di-isobutil ftalato (DIBP), di-isononil ftalato (DINP), ftalato de di-isohexilo, dicitclohexil ftalato (DCHP), ftalato de di-isohexilo, etc... En algunos casos no figuran en la etiqueta y se incluyen como constituyente del ingrediente inespecífico "fragancias".

En los últimos años, los investigadores han vinculado los ftalatos al asma, a trastorno de hiperactividad con déficit de atención, a cáncer de mama, a la obesidad y la diabetes tipo II, a bajos coeficientes intelectuales, a problemas de desarrollo neurológico, problemas de conducta, autismo, a un desarrollo reproductivo alterado y a problemas de fertilidad masculina.

- **BUTILHIDROXIANISOL (BHA) E HIDROXITOLUENO BUTILADO (BHT)** Antioxidantes sintéticos que se utilizan en cremas hidratantes y maquillaje como conservantes. También se utilizan como conservantes en los alimentos. Se sospecha que actúan como disruptores endocrinos (interfieren con las hormonas humanas), pueden causar cáncer, reducir la fertilidad y afectar al crecimiento. En estudios realizados en ratas se encontró que la exposición a altas dosis de BHA producía falta de desarrollo de los sistemas reproductivos en ratas macho y hembra.

También se observaron cambios en los niveles de testosterona, los órganos sexuales y de maduración sexual. Por otro lado, el BHT en altas concentraciones aplicado a la piel de las ratas se asocia con efectos tóxicos en el tejido pulmonar.

En otro estudio llevado a cabo en células de riñón de mamífero, la exposición a BHA causó daño específico a nivel celular, encontrando que ejerce un efecto citotóxico significativo incluso a dosis bajas.

- **TALCO (TALK)** El talco es un mineral compuesto principalmente por elementos magnesio, silicio y oxígeno, en forma de polvo, que absorbe bien la humedad y ayuda a reducir la fricción, por lo que es útil para mantener la piel seca y ayudar a prevenir las erupciones. Es ampliamente utilizado en productos cosméticos, tales como maquillajes y polvos higiénicos para bebés.

De forma natural, el talco contiene asbesto, una sustancia que provoca cáncer en y alrededor de los pulmones por inhalación. La mayoría de los cosméticos modernos utilizan un talco libre de asbestos. Por otro lado, tapa los poros de la piel, impidiendo sus funciones normales. Usado a largo plazo en la zona genital aumenta notablemente

el riesgo de cáncer. El uso de talco está relacionado con el cáncer de endometrio y de ovario.

El talco procedente de cosméticos aplicados a la zona de la pelvis, productos para la higiene femenina o en los cambios de pañal en los bebés, entra en el cuerpo y puede llegar a órganos distantes, lo que puede explicar por qué se ha encontrado talco en los ovarios y en los ganglios linfáticos pélvicos. Varios estudios demuestran que el uso de talco genital puede aumentar el riesgo de cáncer de endometrio en mujeres posmenopáusicas. Además, afecta negativamente al sistema genital femenino dando lugar a inflamación e infección.

Para prevenir los efectos peligrosos del asbesto, se recomienda evitar productos que contengan talco, ya que a menudo puede contener esta sustancia.

Un claro ejemplo es el de la compañía Johnson & Johnson, que anunció el retiro en 2023 del mercado global el talco para bebés tras las acusaciones que lo relacionan con el cáncer. Al menos 38.000 demandas por presencia de asbesto en la composición del producto acorralan a la multinacional, que ya dejó de vender esa línea en 2020 en EE UU y Canadá.

- **ACEITES MINERALES Y PARAFINA** Con este nombre se conoce a un conjunto de hidrocarburos derivados del petróleo utilizados para crear una capa impermeable en la piel que da un aspecto de suavidad y tersura. Estas sustancias tapan los poros, absorben la humedad de la piel e impiden la expulsión de contaminantes fuera de nuestro organismo. El resultado es el aumento de procesos inflamatorios como el acné y la deshidratación de la piel que produce la aceleración de su envejecimiento. De este modo, cuanto más usamos estas sustancias, mayor es la deshidratación de la piel y más producto necesitamos para obtener la apariencia de hidratación, suavidad y tersura.
- **AGENTES OXIDANTES (BROMATO POTÁSICO, BROMATO SÓDICO, PERÓXIDO DE HIDRÓGENO...)** Utilizados como neutralizantes de la permanente en frío. Sustancias muy tóxicas, afectan al SNC y se asocian con daños renales.
- **COMPUESTOS DEL ALUMINIO (ALUMINUM CHLOROHYDRATE, ETC...)** Puede causar cáncer de mama, además de Alzheimer y se encuentra en los desodorantes.
- **TRICLOSÁN** El triclosán (TSC) y el triclocarbán (TCC) son agentes antimicrobianos usados comúnmente en muchos jabones y detergentes. El uso extendido de estas sustancias con escasa regulación ha dado lugar al aumento de la preocupación general con respecto a sus posibles efectos nocivos sobre los seres humanos y el medio ambiente.

El triclocarbán se introdujo por primera vez en el mercado en 1957 como un agente antimicrobiano, en la actualidad el triclocarbán se encuentra principalmente en los jabones de barra, pero se puede encontrar en otros tipos de jabones, ropa, alfombras, plásticos, juguetes y más.

A los riesgos de consumo que se generan a las personas a diario debido a los alimentos y productos cosméticos, detergentes, limpiadores, etc., se suma el riesgo generado por el consumo de tabaco. La OMS en su cuarto informe sobre las tendencias mundiales del consumo del mismo (2021), aseguró que para la fecha de publicación del informe existían alrededor de 1300 millones de consumidores en el mundo.

La Organización Mundial de la Salud destacó los daños causados por el tabaco a la salud pulmonar:

- Más del 40% de las muertes relacionadas con el tabaco se deben a enfermedades pulmonares como el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la tuberculosis. La OMS hace un llamamiento a los países y a los asociados para que intensifiquen las medidas destinadas a proteger a las personas de la exposición al tabaco.
- Cada año, el tabaco mata a 8 millones de personas como mínimo, y varios millones más padecen cáncer de pulmón, tuberculosis, asma o enfermedades pulmonares crónicas causadas por el tabaco.
- En 2017, el tabaco mató a 3,3 millones de consumidores y de personas expuestas al humo ajeno debido a afecciones pulmonares. De esta manera: 1,5 millones murieron de enfermedades respiratorias crónicas; 1,2 millones por cáncer (traqueal, bronquial y pulmonar), y 600.000 por infecciones respiratorias y tuberculosis.
- Más de 60.000 menores de 5 años mueren de infecciones de las vías respiratorias inferiores causadas por el humo ajeno. Los que sobreviven hasta la edad adulta tienen mayores probabilidades de padecer más adelante enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC).

En Colombia, la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Ministerio de Justicia, afirmó que la edad promedio de inicio de los fumadores está en los 17 años y al menos un tercio de la población, es decir, más de 16 millones de los colombianos, han sido consumidores de estos productos al menos una vez en la vida, lo cual es especialmente problemático entre los hombres que representan el 43% de personas con tabaquismo.

En el 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social reafirmó que cada año, más de 34.800 muertes en el país están relacionadas con el consumo de productos de tabaco y pese a que en los últimos cinco años el consumo ha bajado en un 21,5%, hay un preocupante aumento entre los más jóvenes relacionado con la poca reglamentación sobre los nuevos dispositivos de tabaco.

- Según cifras entregadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en el presente año, 1 de cada 8 personas fuma; 1 de cada 10 colombianos muere por cáncer

atribuido al consumo de tabaco; 4,2 billones de pesos al año se gasta el sistema de salud para atender a las personas que enferman a consecuencia del tabaco y el mayor peso de estas muertes está dado por las enfermedades cardiovasculares, la EPOC y el cáncer de pulmón (ver siguiente figura).

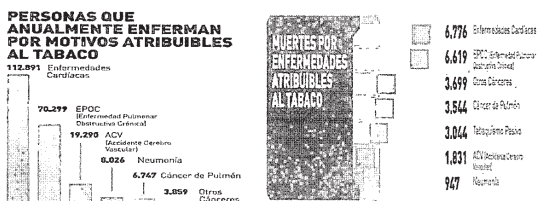


Figura 2. Motivos de enfermedades de personas atribuibles al tabaco. Fuente: Documento Técnico IECIS N° 9. Carga de Enfermedad atribuible al Tabaquismo en Colombia. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 2013 (www.iecs.org.ar).

Es bien sabido que todos los productos de tabaco son perjudiciales, debido a que el humo de este producto contiene más de 7.000 sustancias químicas, de las cuales al menos 250 han sido identificadas como perjudiciales para la salud y aproximadamente 70 son carcinogénicas¹.

Según el Cuadernillo Informe del Cirujano General de los Estados Unidos (2010), dentro de las principales consecuencias para la salud, en especial para los fumadores, se encuentran las siguientes sintomatologías o enfermedades: el cáncer de labios, boca, garganta, laringe y faringe, dolor de garganta, disminución del sentido del gusto y mal aliento, cáncer de las cavidades nasales y senos paranasales, rinosinusitis crónica, alteración del sentido del olfato, enfermedad periodontal (enfermedad de las encías, gingivitis, periodontitis), dientes sueltos, pérdida de dientes, caries, placa, decoloración y manchado, cáncer de esófago, cáncer gástrico, del colon y del páncreas, la aneurisma aórtico abdominal, úlcera péptica (esófago, estómago), posible aumento del riesgo de cáncer de mama, alteraciones fertilidad masculina, impotencia, cáncer de próstata, enfermedad vascular periférica, trombosis, envejecimiento prematuro de la piel, accidente cerebrovascular, adicción, infarto agudo de miocardio y aterosclerosis.

Los fumadores tienen mayor probabilidad de presentar adicionalmente, enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), bronquitis crónica, infección respiratoria, exacerbación de asma, cáncer tráquea, pulmón y bronquios.

En el caso de los no fumadores o fumadores pasivos como se conocen a las personas que aspiran el humo de terceros, los riesgos se basan en la posible probabilidad de presentar cáncer de pulmón, cáncer de mama, enfermedad coronaria, accidente cardiovascular,

¹ Cuadernillo Informe del Cirujano General de los estados Unidos 2010. El humo de tabaco como le afecta. http://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/spr/2010/consumer_booklet/spanish/pdfs/consumer_sp.pdf

enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, exacerbación del asma, enfermedad respiratoria aguda de vías inferiores (bronquitis y neumonía) e irritación de las vías respiratorias (tos, flema) e irritación nasal.

En las personas en estado de embarazo, fumar puede generar el desprendimiento prematuro de placenta, placenta previa, ruptura prematura de las membranas y nacimiento prematuro, aborto espontáneo/aborto natural.

Para los niños y adolescentes, los principales riesgos en salud se encuentran relacionados con asma, presencia de sibilancias, alteración de la función pulmonar, síntomas respiratorios (por ejemplo, tos y disnea), síndrome de muerte súbita del lactante, enfermedades respiratorias agudas (neumonía) y enfermedades del oído medio aguda y recurrente.

B. Tecnologías en potencial riesgo reducido a consumo de nicotina

La evidencia científica generada a través de los años, permite demostrar que existen productos de riesgo reducido potencial (PRRP), los cuales no presentan los mismos efectos perjudiciales para la salud de las personas que los consumen. La reducción del daño es un concepto que se utiliza para definir una reducción o minimización del daño asociado a un comportamiento de riesgo concreto, sin que haya que eliminarlo necesariamente.

Respecto a los alimentos, el óptimo comportamiento del consumidor se asumiría si se centraría en la eliminación de productos procesados, ultra procesados, libres de sodio, azúcares y bajo en grasas saturadas, según las recomendaciones de la OMS. No obstante, el acceso a dichos productos hasta hace algunas décadas habría sido escaso o en su defecto, sus precios, en la mayoría de los casos, tendían a ser muy altos.

En los últimos años, ha sido mayor la promoción de productos orgánicos y naturales que promueven una alimentación más saludable, pues dentro de su producción y elaboración se ha suscitado la utilización de nuevas alternativas y tecnologías que reducen la contaminación de sus insumos, la seguridad de su almacenamiento y la protección de la cadena de suministro.

El nuevo enfoque de seguridad de alimentos y productos, comienza desde su cultivo y como se ha podido percibir, se ha logrado el uso de fertilizantes naturales evitando todo insumo artificial y sintético, así como también, se ha logrado eliminar en algunos casos ingredientes tóxicos en la agricultura. Estas nuevas prácticas de agricultura: producción y fabricación, desde su primer momento, suscitan el uso de residuos vegetales dejados en campos (como abono verde), estiércol de ganado o compost para mejorar la calidad de suelo, utilizan métodos de rotación de plantas para mantener calidad del suelo, e irrumpir los ciclos de plagas y enfermedades e incluso, incluyen ciertos plaguicidas naturales aprobados para la agricultura orgánica, que son usados pocas veces y solo como último recurso en coordinación con un agente certificador orgánico del Departamento de Agricultura de Los Estados Unidos (USDA).

Así mismo, incluyen dentro de su proceso de empaquetado productos e insumos biodegradables, que resultan ser amigables con el medio ambiente o en su defecto, se hace uso de materiales que pueden ser reciclados para generar una menor exposición de contaminación al medio ambiente.

Respecto a los productos cosméticos, las nuevas tecnologías han intentado disminuir los peligros que muchos productos acarrear al ser aplicados en la piel de las personas, ya que, por desgracia, se pueden encontrar en el mercado productos falsos o elaborados con sustancias bastante dañinas para la piel. Muchas de las sustancias químicas que ponen en riesgo la salud se han encontrado en jabones antibacterianos, lociones corporales y maquillaje en general.

Como se menciona en el acápite anterior, componentes como los ftalatos, el triclosán y la oxibenzona son comunes en productos de uso cotidiano. Dichos componentes han sido asociados con el incremento del riesgo de cáncer, menopausia prematura, dificultades cognitivas, enfermedades cutáneas como acné y dermatitis, relaciones alérgicas y sensibilidad, pérdida de aceites naturales de la piel, manchas y obstrucción de los poros y envejecimiento prematuro (Harley, s. f.).

Ante esta gran demanda de cosméticos en el mundo, debido a los innumerables rituales de belleza, muchas compañías se dedican a la fabricación de productos en grandes masas, sin embargo, no todas prevén el gran riesgo que trae consigo la utilización de insumos limpios, por lo que la evidencia empírica propone identificar la procedencia de los productos de una manera más exhaustiva. Dentro de las principales características, los estudios científicos nos indican que es necesario revisar como consumidores la calidad y presentación de sus impresiones o etiquetas, el estado de la caja, las empresas o laboratorios fabricantes, los precios, sellos de garantía y la textura del producto, los aromas o colores extraños y los registros sanitarios.

Muchos autores han revelado que, para la salud de la piel, es importante considerar dejarla libre de todo producto químico varios días a la semana, ya que de esta forma las células se oxigenan con facilidad y se promueve la limpieza profunda. Ante esta situación, los productos de riesgo reducido para la salud de la piel, serían los productos cosméticos de origen natural, como los que se elaboran con germen de trigo, avena y los llamados *microbiológicamente seguros*, que reducen los potenciales riesgos de obstrucción de poros, mutaciones y generación de tumores.

Ante el consumo de los cigarrillos, se ha podido percibir, que cada vez son más los fumadores que buscan alternativas para consumir nicotina. En este sentido, las tecnologías de potencial riesgo reducido han avanzado para ofrecer opciones que dejen atrás los cigarrillos convencionales. En el caso del tabaco, los productos de potencial riesgo reducido son alternativa para reducir elementos nocivos hacia fumadores que no pueden o no quieren dejar de fumar.

Con base en datos recientes del estudio llevado a cabo en 500 individuos a lo largo de un año, se muestra cómo los fumadores que cambiaron por completo al dispositivo de tabaco calentado (PTC) gloTM, de BAT, obtuvieron mejoras significativas y prolongadas en varios indicadores que miden daños potenciales, en comparación con el grupo de fumadores que siguió consumiendo tabaco tradicional. Los resultados, publicados por completo en el portal *Internal and Emergency Medicine*, se basan en los cambios favorables observados a tres y seis meses tras el inicio del consumo.

Frente a la pregunta más común: ¿Por qué estos dispositivos suponen un potencial riesgo reducido? La respuesta se basa en que tanto los productos para tabaco calentado como los vapeadores o cigarrillos electrónicos contienen aerosoles con nicotina, pero no emiten humo derivado de la combustión, responsable de gran parte de las enfermedades

relacionadas con el consumo de cigarrillos. Al respecto de este hecho, un informe de Public Health England revela que estas alternativas son entre un 90 y un 85% menos perjudiciales para la salud que el tabaco tradicional.

Si bien es sabido que la nicotina es una sustancia adictiva, no resulta ser la responsable directa de las enfermedades generadas por el consumo de cigarrillos, como el cáncer, tal y como establece la Organización Mundial de la Salud (OMS)².

Una de las principales reflexiones que se propone ante la sustitución de los cigarrillos tradicionales es la reducción del riesgo a los consumidores y la transformación del negocio en aspectos ambientales, sociales y de gobernanza (ESG), que siguen siendo un tema central en los movimientos de las diferentes compañías de tabaco alternativo. Así pues, el principal objetivo que se ha planteado en la Agenda de la Sostenibilidad es reducir el impacto de los negocios en la salud, y de forma intrínseca, en la reducción del impacto climático, dando un paso más en este sentido.

En el caso de la compañía BAT, el compromiso se muestra en el Plan de Transición de Bajas emisiones, que cuenta con programas destinados a conseguir los objetivos de reducción de emisiones contaminantes. La compañía ha puesto sus esfuerzos en modificar los procesos productivos para hacerlos cada día más sostenibles y diseñando productos que busquen disminuir los riesgos a los ciudadanos mediante la implementación de innovación de las nuevas categorías de sus productos.

Partiendo de esas premisas, se ha de subrayar el posicionamiento del Reino Unido como país referente en torno a las políticas de reducción del daño y reducción del consumo de tabaco mediante el uso de los PRPR y otras medidas. Según datos del Observatorio Global de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los tres países que más han destacado en ese objetivo son Suecia, Austria y Reino Unido, con Francia, Eslovaquia y Croacia en el extremo opuesto y España ocupando una posición muy cercana a la media de la Unión Europea.

De hecho, España, con un 19% o 8,5 puntos porcentuales, se sitúa lejos de Reino Unido (39% o 12,4 puntos porcentuales) o Suecia (35% o 15,8 puntos porcentuales) en cuanto a caída de la prevalencia, países en los que dicha caída ha venido acompañada de la migración de fumadores a productos de nicotina sin combustión, como los vapeadores y el snus, respectivamente³.

En el caso de España, en 2017 el 24,4% de los mayores de 15 años consumía tabaco diario u ocasionalmente, si bien ha habido un descenso en la prevalencia del consumo diario en los últimos años, desde el 28,12% de 2003 al 22,08% de 2017. Como se puede observar, estos datos están todavía alejados del citado objetivo marcado por la OMS en su compromiso global para reducir el consumo de tabaco en el mundo⁴.

C. Políticas de etiquetado frontal como estrategias de protección al consumidor (revisión de casos a nivel mundial)

² <https://cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/en/eqac-12-ways/tobacco/199-nicotine-cause-cancer>
³ <https://retailersforthefuture.com/reduccion-de-riesgo/los-productos-de-potencial-riesgo-reducido-como-estrategia-de-reduccion-de-danos-para-el-tabaco/>
⁴ <https://retailersforthefuture.com/reduccion-de-riesgo/los-productos-de-potencial-riesgo-reducido-como-estrategia-de-reduccion-de-danos-para-el-tabaco/>

Algunos países han hecho uso del etiquetado frontal con el propósito de incentivar una alimentación saludable y reducir los riesgos aparejados a los nutrientes poco saludables. Los nutrientes que han sido objeto de esta política son: las azúcares, las grasas saturadas y el sodio. Algunos países también han abordado la densidad calórica de los alimentos y bebidas poco saludables. Existen varios tipos de etiquetado, como lo son el logo de alimento saludable, los sellos de advertencia, la ingesta diaria recomendada, los sistemas de etiquetado semáforo y Nutriscore.

La dilatada historia del etiquetado frontal comenzó en 1989, cuando el gobierno sueco estableció que un logo en forma de cerradura designaría los alimentos saludables y fijaría criterios nutricionales para su aplicación. Suecia, Dinamarca y Noruega presentaron el logo de la cerradura como etiqueta nórdica común el 17 de junio del 2009; Lituania hizo lo mismo en 2013.

El logo ayuda a los consumidores a elegir productos que contengan menos grasas, sales y azúcares. Su uso es voluntario, pero los productos deben cumplir con los criterios nutricionales, idénticos para todos los países participantes. El programa fijó criterios más estrictos en 2016 (Becker et al., 2015; Hawley et al., 2013; Nestle, 2018; U.K. Department of Health, 2013; World Cancer Research Fund International, 2019).

El Gobierno de Reino Unido fue uno de los primeros en implementar el sistema de semáforo de alimentos (Hawley et al., 2013; Health, 2013; Sacks et al., 2011). Funciona así: una luz roja indica un elevado de tal o cual nutriente; una amarilla, un nivel intermedio; y una verde, un índice bajo, todo según los criterios nutricionales fijados por la Agencia de Normas Alimentarias.

Según las evaluaciones del etiquetado realizadas a la fecha, no hay evidencia de que el sistema de semáforo de alimentos tenga un impacto positivo en la compra de alimentos. Aunque primero fuera implementado en Gran Bretaña de modo voluntario, hoy también se implementa en Ecuador y Corea del Sur (Freire, Waters y Rivas-Marifó, 2017; Hawley et al., 2013).

Nutriscore es un sistema experimental que, pese a no contar con evidencia alguna de su impacto, ha concitado un gran interés. Fue desarrollado para ser amigable con el consumidor y ha sido apoyado por la mayoría de las compañías alimentarias multinacionales. Este sistema clasifica los alimentos y bebidas de acuerdo a cinco categorías de calidad nutricional, representadas por una escala de colores que van desde el verde oscuro hasta el rojo oscuro, en conjunto con una letra de la A a la E, donde la A equivale a verde oscuro. Se basa en una medida de 100 gramos y nutrientes positivos (fibra, proteínas, frutas y vegetales) y negativos (calorías, ácidos grasos saturados y sal). Utiliza un sistema complejo y opaco de valoración. Comenzó como un sistema voluntario en Francia, en 2016, y, luego de que lo aprobara la Comisión Europea, en 2017, se hizo obligatorio.

Chile fue el primer país en adoptar los sellos de advertencia para identificar los alimentos ultra y altamente procesados altos en azúcares, sodio y grasas saturadas añadidas, y, para aquellos alimentos altos en azúcares o grasas saturadas añadidos, también consideró un umbral de densidad 11 2030 / Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe calórica (Corvalán et al., 2019; Reyes et al., 2019).

Actualmente, el sistema de etiquetado de sellos de advertencia ha comenzado a diseminarse rápidamente por el mundo, toda vez que los países han aprendido el impacto que las leyes chilenas tienen sobre la compra de alimentos y bebidas ultraprocesados. Como comentamos a continuación, Chile empleó este modelo de perfil de nutrientes en un conjunto de políticas relacionadas entre sí. A lo largo de cuatro años, el Gobierno determinó tres fases con umbrales cada vez más estrictos e identificó aquellos alimentos con una etiqueta negra de advertencia en forma del signo pare. Chile es el primer país en demarcar, en artículos de pronta aparición, los impactos de este sello de advertencia tanto en la reformulación de la industria como en la reducción significativa en la compra de aquellos alimentos y bebidas regulados. Además, esta política parece estar vinculada con potenciales cambios en las normas alimentarias (Correa et al., 2019a). Las investigaciones al respecto hoy están siendo evaluadas por un conjunto de revistas científicas.

La investigación conducida en la materia indica una significativa reformulación de los alimentos y bebidas altos en sodio y azúcares añadidas y, además, una reducción en el uso de grasas saturadas en un grupo selecto de alimentos (Reyes et al., 2019). La investigación conducida en la materia indica una reducción del 25% en la compra de bebidas endulzadas (Taillie L.S., 2019). Israel, Perú y Uruguay han implementado el sello de advertencia.

Unos pocos países más han estipulado y establecido la obligatoriedad de otros sistemas de etiquetado frontal. Canadá aprobó una ley al respecto que espera por la firma del primer ministro Trudeau. El próximo año México y Brasil implementarán el sello de advertencia, y un contingente de otros países contempla su aplicación. En todos los países, el sello de advertencia ha enfrentado la oposición de la industria alimentaria. A continuación, en la Figura 3 se relacionan algunos ejemplos en diversos países de las etiquetas obligatorias en alimentos.

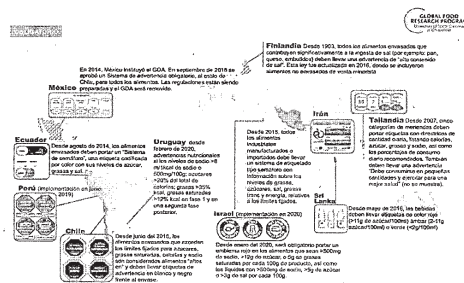


Figura 3. Países con etiquetas interpretativas obligatorias en alimentos envasados

En resumidas cuentas, la mayor parte de los esfuerzos regulatorios en el mundo, ponen el foco en el diseño de políticas fiscales o en el etiquetado frontal de alimentos. Algunos países han implementado políticas orientadas a fomentar una alimentación más saludable en los establecimientos educacionales y varios han comenzado a hacerse cargo del marketing de alimentos ultra procesados dirigido a niños (Popkin, 2018; Shekar, 2019).

Estas políticas han sido discutidas desde una óptica abocada a reducir el consumo de alimentos ultra procesados altos en azúcares, grasas saturadas o sodio añadido; como también de los alimentos ultra procesados con índices calóricos elevados por cada 100 gramos, toda vez que estos elementos cuentan con una base científica robusta.

Con base en las investigaciones previas y conforme a las posturas anteriormente estudiadas, se propone el presente proyecto de ley, el cual traza su alcance en el análisis no solo los productos alimenticios, sino también de los cosméticos, detergentes, limpiadores, tabaco, medicamentos y todos aquellos bienes o servicios que representen un riesgo reducido en el uso, consumo y que, dentro de su cadena productiva no incluyan insumos, materiales y elementos identificados y determinados como tóxicos o potencialmente dañinos para la humanidad y sus ecosistemas naturales, por la Organización Mundial de la Salud, la FAO y diferentes entidades (a nivel mundial, nacional y local).

Así pues, este proyecto de ley establece incorporar dentro del catálogo legal el concepto de riesgo reducido, a través de un sello horizontal, que sirva en gran medida como instrumento orientador para la regulación de las relaciones de consumo para el usuario, incluyendo el estudio desde el diseño, comercialización y distribución de bienes y servicios entre productores, proveedores y expendedores que permita la protección enmarcada por la disminución del daño al ser consumido o utilizado dada la naturaleza, composición, técnica o características del bien o servicio en comparación con otros bienes o servicios sustitutos que generan una mayor vulnerabilidad y peligro para la salud en general.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "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."

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Superintendencia de Industria y Comercio y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, 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 experiencia 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.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

4. IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

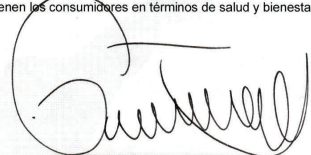
Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente que para fortalecer el

sistema de protección al consumidor se hace necesaria la incorporación del concepto de riesgo reducido y/o disminución del daño pues a través de un tratamiento normativo diferencial puede impulsarse la producción, importación, exportación y comercialización de productos que representen un menor riesgo para la salud y bienestar de los consumidores.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad que tienen los consumidores en términos de salud y bienestar individual.

Cordialmente,


GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)


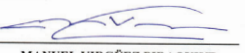
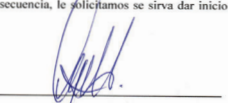
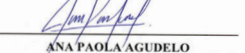

El día 23 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 113 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Gustavo Moreno Hurtado

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal a los que se refiere el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 y se disponen otros beneficios

 <p>Bogotá, D.C. agosto de 2022.</p> <p>Honorable Senador IVAN LEONIDAS NAVE VÁSQUEZ Presidente Senado de la República de Colombia. Ciudad</p> <p>Ref. Proyecto de Ley Número <u>115/23</u> «POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA LOS DIRECTIVOS Y DIGNATARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, A LOS QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY 2166 DE 2021, Y SE DISPONEN OTROS BENEFICIOS.»</p> <p>Honorable Presidente,</p> <p>En nuestra calidad de Senadores de la República, haciendo uso de las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley, nos permitimos respetuosamente radicar ante la Secretaría del Senado de la República el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al respectivo trámite legislativo.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE Senador de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  CARLOS EDUARDO GUEVARA Senador de la República Partido Político MIRA </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANA PAOLA AGUDEO Senadora de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  IRMA LUZ HÉRRERA RODRIGUEZ Representante a la Cámara por Bogotá Partido Político MIRA </div> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° <u>115</u> DE 2023 SENADO</p> <p style="text-align: center;">POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA LOS DIRECTIVOS Y DIGNATARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, A LOS QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY 2166 DE 2021, Y SE DISPONEN OTROS BENEFICIOS.</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 como finalidad primordial garantizar los mecanismos necesarios para el pleno ejercicio del derecho a la seguridad social en salud y el reconocimiento de otros beneficios por causa del servicio prestado, a los miembros directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal o consejos Comunales, en todo el territorio nacional, a los que se refiere el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021.</p> <p>Artículo 2°. De la afiliación al SGSSS. El Gobierno Nacional coordinará, con las autoridades del orden municipal las acciones necesarias para garantizar la afiliación de los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal o consejos Comunales, en todo el territorio nacional, a los que se refiere el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021.</p> <p>Artículo 3°. Procedimiento de la Afiliación al SGSSS -Régimen Subsidiado. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las Alcaldías Municipales priorizará la realización de la caracterización del Sisbén, o el método que haga sus veces, para el ingreso al régimen subsidiado de los dignatarios y directivos de las Juntas de Acción Comunal, con el fin de garantizar su afiliación al SGSSS. El Gobierno Nacional determinará una ruta fácil y expedita para que tanto dignatarios como dirigentes, puedan acceder al derecho. El proceso de caracterización y afiliación, de conformidad al cumplimiento de los requisitos legales del ingreso al régimen subsidiado, no podrá tardar más de 30 días calendario.</p> <p>Artículo 4°. Es responsabilidad del presidente y secretario de la Junta de Acción Comunal comunicar a la entidad correspondiente, dar a conocer el nombre de los dignatarios y directivos de las Juntas de Acción Comunal o consejos comunales a fin de disfrutar del derecho a que se refiere el artículo segundo de esta ley.-</p> <p>Artículo 5°. Requisitos de la afiliación. Para acceder a estos beneficios las personas elegidas como directivos de las Juntas de Acción Comunal o Consejos Comunales, deberán demostrar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Copia de la Personería Jurídica que acredita la existencia de la Junta de Acción Comunal
<ol style="list-style-type: none"> 2. Certificación del secretario de la Junta de Acción comunal de la elección de los directivos y dignatarios de las juntas de acción comunal 3. No tener vinculación contractual, laboral o de cualquier otra naturaleza, con entidades públicas o privadas. Situación que deberá declarar, la que se entenderá prestada bajo juramento. 4. Incapacidad económica para pagar las respectivas cotizaciones, por carencia absoluta de ingresos, a cualquier título. Hecho que se acreditará con la manifestación de la condición económica, la cual se entenderá prestada bajo juramento. 5. No tener afiliación vigente como cotizantes o beneficiarios en ninguno de los dos regímenes. <p>Artículo 6°. Otros beneficios a los directivos y dignatarios de las juntas de acción comunal. Agréguese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021.</p> <p>h. Seguro de inhumación. El Ministerio del Interior, en coordinación con la administración municipal; podrá contratar seguros de inhumación para dar cobertura en caso de muerte de un directivo y/o dignatarios de las juntas de acción comunal que carezca de medios económicos para sufragar los gastos de inhumación.</p> <p>i. Seguro de vida. El Ministerio del Interior, en coordinación con la administración municipal en desarrollo del principio de concurrencia, podrá contratar seguros de vida para dar cobertura a los beneficiarios directos del directivo o dignatario de la junta de acción comunal en caso de asesinato, accidentes, enfermedades catastróficas.</p> <p>j. Seguro por invalidez. El Ministerio del Interior, en coordinación con la administración municipal en desarrollo del principio de concurrencia, podrá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad sufrida por el directivo o dignatario de las Juntas de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.</p> <p>k. Derecho de Protección Especial. El Gobierno Nacional, los gobernadores y alcaldes coordinarán con el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, las rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida y sus derechos conexos y los bienes de los directivos y dignatarios de las juntas de acción comunal que denuncien ataques en su contra. En consecuencia, realizarán todas las acciones necesarias para su protección.</p> <p>l. Auxilio de Subsistencia económica. La nación y los entes territoriales, en ejercicio del principio de concurrencia, podrán disponer en sus presupuestos auxilios económicos de subsistencia a los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A, B y C del Sisbén IV.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional Reglamentará la materia respecto de los requisitos y acceso a los beneficios dispuestos en la presente ley, en un término de 6 meses a partir de su entrada en vigor.</p>	<p>Artículo 7°. Beneficios a mayores de 65 años que hayan prestado sus servicios como dignatarios y directivos de JAC por más de 20 años, continuos o discontinuos. Las personas que hayan prestado sus servicios como dignatarios y directivo de juntas de acción comunal y cuenten con 65 años o más, y que se encuentre clasificados en el Grupo A, B y C del Sisbén IV tendrán derecho a gozar de un subsidio de vivienda VIS o VIP, según el caso.</p> <p>Artículo 8°. Requisitos para acceder al subsidio de vivienda:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Contar con 65 años o más de edad b) Estar clasificado en el Sisbén IV, Grupo A, B y C c) Haber servido como dignatario o directivo de una Junta de Acción Comunal por un período superior a 20 años, en cualquier tiempo. <p>Parágrafo 1. Las personas a las que se refiere el artículo 7o. prevalecerán en las listas de aspirantes a tales subsidios.</p> <p>Parágrafo 2. Los servidores públicos que tengan la responsabilidad de otorgar estos subsidios, tiene la obligación de enviar a las Juntas de Acción Comunal la información sobre la oferta de subsidios de vivienda disponibles, so pena de mala conducta.</p> <p>Artículo 9°. Por medio del cual se modifica el parágrafo segundo del artículo 34 de la ley 2166 de 2021, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Las funciones y los mecanismos de elección se estipularán en los estatutos. De todas maneras, la asignación de cargos será por cuociente y en por lo menos cinco (5) bloques separados, a saber: Junta Directiva la cual estará compuesta por la Presidencia, Vicepresidencia, Tesorería y Secretaría; Fiscal, Comisión de Convivencia y Conciliadores; Delegados a los Organismos Superiores; Comisiones de Trabajo, en los organismos de primer grado, y secretarías ejecutivas a partir del segundo hasta el cuarto grado. En atención a la aplicación progresiva de los principios de equidad de género, paridad, alternancia y universalidad consagrados en los artículos 40, 107 y 262 de la Constitución Política, al menos el 30% de los cargos de los organismos de acción comunal deberán ser ocupados por mujeres. <u>Bajo este mismo contexto, el 30% de los cargos de los organismos de acción comunal deberán ser ocupados por jóvenes entre 14 y 17 años.</u></p> <p>Artículo 10°. Acceso a Recursos y Financiamiento. Las asociaciones comunales pueden tener acceso a recursos y financiamiento para llevar a cabo sus proyectos y actividades. Esto puede provenir de fuentes gubernamentales, donaciones, colaboraciones con organizaciones no gubernamentales u otras fuentes, los cuales deberán reportarse dentro de las obligaciones de contabilidad, registro y control de conformidad a la Ley 2166 de 2021.</p>

El Gobierno Nacional, coordinará con las entidades del orden nacional y territorial, la capacitación de las JAC y de las Alcaldías municipales, sobre el acceso a recursos de cooperación, como de recursos públicos y privados para el financiamiento de las organizaciones comunales, como del fomento a la economía solidaria en los territorios.

Artículo 11°. Facultades. Facúltese al Gobierno Nacional para que dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, reglamente lo relacionado con la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento de lo ordenado en esta ley.

Parágrafo. Se autoriza al Gobierno Nacional realizar las apropiaciones de presupuesto necesario para dar cumplimiento a la presente ley, dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

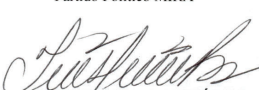
Artículo 12°. Comisión Congressional de Seguimiento. Créase la Comisión de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en esta ley, la cual estará conformada por tres senadores y tres representantes a la Cámara de la Comisión séptima constitucional. La que rendirá un informe semestral a cada una de las comisiones sobre el cumplimiento de esta ley.

Artículo 13°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Político MIRA

CONSEJO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 23 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 115 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Ana Paola Agudelo, Manuel Virguez, Carlos Eduardo Guevara; H.P. Irma Luz Herrera.

SECRETARÍA GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto y justificación del Proyecto

El Proyecto de ley cuenta con 13 artículos, incluida su vigencia y derogatorias, cuyo contenido gira en los siguientes términos:

El primer artículo esboza el objetivo del proyecto de ley, enfatizando en la necesidad de que los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal tengan garantizado su acceso a la seguridad social en salud, conminando a la administración a contribuir para que su disfrute sea una realidad y hasta el sexto, hacen referencia a esta parte.

A partir del artículo 6° se refiere a otros beneficios, los cuales paso a destacar:

- o Derecho a los gastos funerarios, bajo la contratación de un seguro de inhumación.
- o Derecho a un Seguro por Invalidez, con el cual se busca garantizar la subsistencia de los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción comunal ante un accidente que los incapacite de manera definitiva.
- o Derecho a un seguro de Vida, los riesgos en Colombia son muy altos y quienes hoy asumen el liderazgo social corren muchos riesgos, lo mínimo es garantizarles, mediante este seguro, la estabilidad de su familia.
- o Derecho a la Protección especial, buscar esquemas de seguridad prácticos y reales que aseguren la vida y bienestar de los directivos y dignatarios de las juntas de acción comunal, frente a los riesgos que puede correr su vida.
- o Auxilio de subsistencia económica. Colombia es un país de 1.102 municipios. De los cuales 965 (87,10%) corresponde a categoría 6, es decir, municipios muy pobres. En estos se encuentran la mayoría de las juntas de acción comunal y sus líderes son personas de muy escasos recursos.

Podemos concluir, que el proyecto de ley busca reconocer a los directivos y dignatarios busca reconocer la importancia de los directivos y dignatarios de la Juntas de Acción Comunal en la sociedad quienes, enfrentados a tantas dificultades, no por ello esta institución de orden social ha decaído.

Los artículos 7 y 8 reconocen el derecho especial de subsidio de vivienda Vis y/o Vip para quienes alcanzando los 65 años y habiendo prestado sus servicios como directivos o dignatarios en las Juntas de Acción Comunal por más de 20 años, continuos o discontinuos, tendrán preferencia sobre los demás aspirantes a este beneficio.

Y el artículo 9, modifica el parágrafo del artículo 34 segundo, en el sentido de establecer la obligatoriedad de vincular en la mesa directiva de las Juntas de Acción Comunal a los que jóvenes que se encuentren entre los 14 y 17 años.

Con este proyecto, los reconocimientos ofrecidos serán los primeros de muchos que habrá de reconocerles a estas personas que han dispuesto todos sus esfuerzos en pro de contribuir al mejoramiento de las condiciones de los sectores en los que residen.

Las organizaciones comunales

La Acción Comunal se institucionaliza en Colombia en 1958, pero sus orígenes se remontan a las prácticas indígenas y comunitarias de ayuda mutua, entre las cuales se destacan la minga, el convite, la mano vuelta, con las cuales se generaban acciones para beneficio común en los espacios públicos, e incluso en prácticas de vida familiar como la construcción de viviendas. Estas prácticas se encuentran con los procesos que desde el Estado se promueven a nivel internacional las Naciones Unidas para la atención de los conflictos y necesidades que hay en la postguerra, que se denominó Alianza para el Progreso que como mayor objetivo estaba en contrarrestar el influjo que podía tener en la comunidad revolución cubana¹.

La recomendación de crear las Juntas de acción comunal fue resultado de la misión Lebrét en 1952, y hacia 1955 el Sociólogo Orlando Fals promueve la creación de las primeras juntas en el país. La primera junta en constituirse es la JAC de la Vereda Saucito del Municipio de Chocontá, con el propósito de construir la escuela de la vereda. Este ejercicio, rompió con la tradicional desconfianza que caracterizaba las relaciones veredales, e instituyó la cooperación como la base para el desarrollo comunitario (Fals, 1961). Así mismo, la comunidad denominó a su experiencia «Junta de Vecinos de Saucio», que se considera la primera organización comunal en la historia del país y en Bogotá se creó la junta en Tunjuelito.

Tiempo después, fueron institucionalizadas mediante la Ley 19 de 1958, cuyo artículo 22 contempla:

«Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos.»

¹ <http://www.usaquen.gov.co/mi-localidad/juntas-de-accion-comunal/#:~:text=La%20recomendaci%C3%B3n%20de%20crear%20las,el%20pa%C3%ADs%20y%20en%20Bogot%C3%A1.>

Luego de la mencionada ley, se han generado al respecto cerca de 70 normas entre leyes, decretos, resoluciones y reglamentos.

De esta manera, es evidente como desde su nacimiento, las Juntas de Acción comunal han estado acompañadas del Estado para su formación y fortalecimiento, tal como lo señala el decreto 239 de 1959, en donde se le asignó al Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación) la promoción de la cooperación comunal².

De la lectura histórica de las juntas de acción comunal, no cabe duda de que han sido elemento fundamental del desarrollo de las comunidades, en todos los ámbitos (educación, legalización asentamientos ilegales, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, etc.)

Las JAC pueden ser constituidas en todos los niveles locales, incluyendo conjuntos residenciales, barrios, divisiones urbanas, caseríos, veredas y ciudades, a partir de un número mínimo de afiliados que residan en el territorio correspondiente. La organización comunal en el país cuenta con cerca de 63.833 organizaciones comunales, conformada aproximadamente 6.498.321 afiliados a nivel nacional para el año 2018, según datos del Conpes 3955³, es decir, que más del 13 % de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características.

El ministerio del Interior señala que la forma de organización ciudadana para el desarrollo social y comunitario de mayor tradición, con el más alto número de afiliados y la mayor cobertura geográfica en Colombia, son las Juntas de Acción Comunal⁴.

La historia de las Juntas de Acción Comunal nos enseña que sus líderes se enfrentan a desafíos importantes, unos con relación al cumplimiento de sus obligaciones estrictamente legales y otros con relación a sus condiciones personales.

Vista la realidad de los directivos de las Juntas de Acción Comunal, encontramos que se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios, las que resumo así:

Respecto de la primera situación, los liderazgos de la acción comunal no se renuevan de manera sistemática para garantizar la sostenibilidad de esta forma de organización en el tiempo. En particular, las cifras disponibles sobre la composición de esta forma organizativa revelan que la participación de jóvenes y mujeres es baja.

² <https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2021-01/2.%20Anejo%20documento%20de%20Estructuracion.pdf>

³ Conpes 3955 «Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia» 31 diciembre 2018.

⁴ Conpes 3955 «Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia» 31 diciembre 2018.

Los líderes comunales se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios que les impiden cumplir sus funciones con la comunidad.

Las organizaciones comunales, así como el Ministerio del Interior y los gobiernos locales, requieren una plataforma tecnológica que garantice un flujo organizado de información para optimizar procesos administrativos (como la inscripción de libros y actas) y que permita recolectar datos actualizados para caracterizar a las OAC y a sus miembros.

El marco jurídico vigente dificulta en algunos casos el ejercicio comunal en temas relacionados con resolución de conflictos, conformación de comisiones empresariales, contratación con entidades públicas para proyectos comunitarios, entre otros.

Ya frente a la segunda situación planteada, la población comunal, y en particular sus líderes, cuentan con niveles de formación insuficientes para el ejercicio de sus funciones. Según lo expresado por los miembros de la acción comunal, estos actores comunitarios cuentan con bajas competencias para desarrollar proyectos productivos y sociales de manera exitosa. Y que decir de sus bajas condiciones económicas, aún incapaces de permitirles resolver sus obligaciones en el hogar y por supuesto para cumplir con las exigencias de su labor. Tenemos que reconocer que las finanzas de las Juntas de Acción Comunal son incapaces de facilitar los medios económicos para que sus líderes satisfagan los costos que su labor exige.

Hoy nos rige la materia la Ley 2166 de 2021, de diciembre 18, cuyo objeto es promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización de la Acción Comunal; además, busca establecer un marco jurídico para las relaciones con el Estado y los particulares y buscar establecer los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de acción comunal.

Respecto de la Política Pública, se encuentra en proceso de construcción por el ministerio del interior; sin embargo, se observa que su construcción en algunos departamentos, municipios y distritos. Bogotá es un ejemplo de ello, pues implementó su política en 2021.

La ley 2166, define en su artículo 5° a la acción comunal en los siguientes términos:

«...la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y

sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa.»

De su definición se puede extraer la importancia que tiene esta organización social. La que, enmarcada en nuestro país, nos permite evidenciar y declarar sin lugar a equívocos que quienes asumen la responsabilidad de liderar estas organizaciones disponen de todo su tiempo y empeño por construir valores y desarrollo; sin embargo, enmarcado en nuestra organización estatal, nos encontramos con que Colombia cuenta con 1.102 municipios, siendo el 87,1% muy pobres, clasificados en la categoría 6. Si los municipios son pobres, quienes aportan su tiempo y liderazgo en estas zonas presentan condiciones económicas precarias, incidiendo en dificultades para desarrollar todos los propósitos de la organización comunal, sino incluso, careciendo de sus mínimos medios de subsistencia familiar.

MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia, Artículo 38 *“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”.*

Ley 743 de 2002 *“Por la cual se desarrolla el artículo Constitucional de la Política de Colombia en lo referente a los organismos de Acción Comunal”.*

Decreto 1066 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. Que dentro del cual se compila los decretos 2350 de 2003 y decreto 890 de 2002”*

Decreto Número 2252 DE 2017 *“Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.*

Ley 753 de 2002 Por la cual se modifica el Artículo 143 de la Ley 136 de 1996

Circular Externa CIR14-00000025 DDP2100 Delegación De Competencia De Inspección, Control Y Vigilancia De Los Organismos Comunales - Ley 753 De 2002.

Ley 1989 de 2019 *“Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.*

Ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios”.*

Decreto 1158 2019 *“Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre los criterios para la expedición del certificado de residencia en las áreas de influencia de los proyectos de exploración y explotación petrolera y minera, y se dictan otras disposiciones”.*

Circular Externa CIR17-30-DMI-1000-20 2017 Certificación para acreditar residencia a aquellas personas que residen en el territorio del área de influencia de los proyectos de exploración y explotación petrolera y minera en general y que aspiren acceder a labores como mano de obra no calificada.

• Circular Externa CIR19-35-Ddp-2100 2019 Aclaraciones Respecto A La Aplicación Del Decreto 1158 De 2019 En Relación De Las Organizaciones De Acción Comunal.

• Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”*

Resolución 360 2005 *“Por la cual se fomenta la constitución y desarrollo de las empresas de carácter solidario y proyectos productivos de las organizaciones comunales”.*

Resolución 1461 20018 *“Por medio de la cual se revoca la resolución No. 434 del 08 de abril del 2013 y se adopta la reglamentación general de los juegos nacionales deportivos y recreativos comunales en las fases regional y final nacional”.*

Decreto 1898 de 2018 *“Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales”.*

Decreto 2137 de 2018 *“Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas”.*

Resolución 1129 2018 *“Por la cual se crea un espacio de interlocución y seguimiento al cumplimiento de las garantías de seguridad para el ejercicio de la labor de las Organizaciones de Acción Comunal”.*

Circular Externa CIR19-9-DDP-2100 *“Protocolo Rutas De Protección Para Líderes comunales”.*

CONPES 3955 de 2018 *“Estrategia para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia”.*

Tabla Objetivo CONPES 3955 DE 2018

Ley 2166 de 2021 *“Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones”.*

IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵ *“Análisis del impacto fiscal de las normas”.* Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa

⁵ ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios,

legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar. Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla fiscal y el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.” (Negrillas propias)⁶.

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:


“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html
⁶ Corte Constitucional Colombia, MP Luis Ernesto Vargas Silva, C-490 del año 2011, disponible en línea en, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-490-11.htm>

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de Ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
 Senadora de la República
 Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA
 Senador de la República
 Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara por Bogotá
 Partido Político MIRA

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.902)
 El día 23 del mes Agosto del año 2023
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 115 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H.S. Ana Paola Agudelo, Manuel Virguez,
Carlos Eduardo Guevara, H.R. Irma Luz Herrera

CONTENIDO

Gaceta número 1146 - Viernes, 25 de agosto de 2023

**SENADO DE LA REPÚBLICA
 PROYECTOS DE LEY**

	Págs.
Proyecto de Ley número 111 de 2023 Senado, por medio de la cual se regula el tránsito y se promueve el uso de bicicletas con pedaleo asistido, patinetas eléctricas y vehículos autoequilibrados, como alternativas de movilidad urbana sostenible.....	1
Proyecto de Ley número 113 de 2023 Senado, por medio de la cual se incorpora el concepto de reducción del riesgo y/o disminución del daño en nuestro catálogo legal como instrumento orientador en materia regulatoria para productos que representan un menor riesgo o daño en la salud y bienestar de los consumidores y se dictan otras disposiciones.....	10
Proyecto de Ley número 115 de 2023 Senado, por medio de la cual se garantiza el acceso al sistema General de Seguridad Social en Salud para los directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal a los que se refiere el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 y se disponen otros beneficios.....	16