


Bogotá, D.C., 14 diciembre de 2022

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


**COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES**
Recibido Por: Jean Carlos
Fecha: Dic 15 22
Hora: 4:45 PM
Número de Radicado: 1922

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

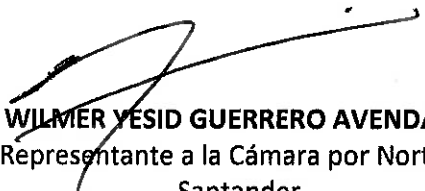
Respetada Presidenta:

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


De los Honorables Congresistas,


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente


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



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



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

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

CONTENIDO

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

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

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

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

III. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROYECTO

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

Uso de Motos y Bicicletas

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

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

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

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

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

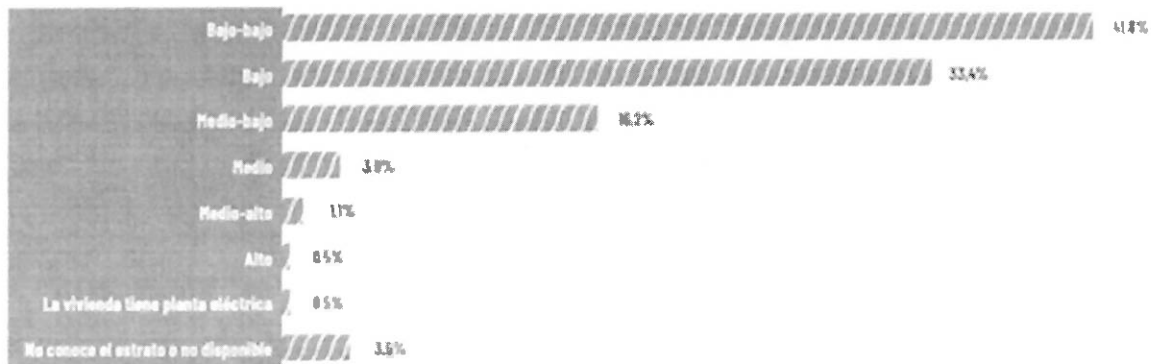
Así mismo, en Colombia se ha evidenciado un incremento en el uso de la bicicleta como medio de transporte. De acuerdo con el Observatorio de Desarrollo Económico de Bogotá, en los años noventa, sólo el 0,1 % de los bogotanos se movilizaba en bicicleta, cifra que aumentó al 11% a finales de 2019. Adicionalmente,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

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

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

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

Figura 19. Tenencia de motocicletas por estrato socioeconómico, 2019



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

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

Accidentalidad de Motos y Bicicletas

De acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) con base en datos internacionales de tráfico y accidentes de tránsito (IRTAD)² Colombia tiene una tasa promedio de ciclistas fallecidos en siniestros viales (2011-2020) de 0.76 por encima de países de la región como

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

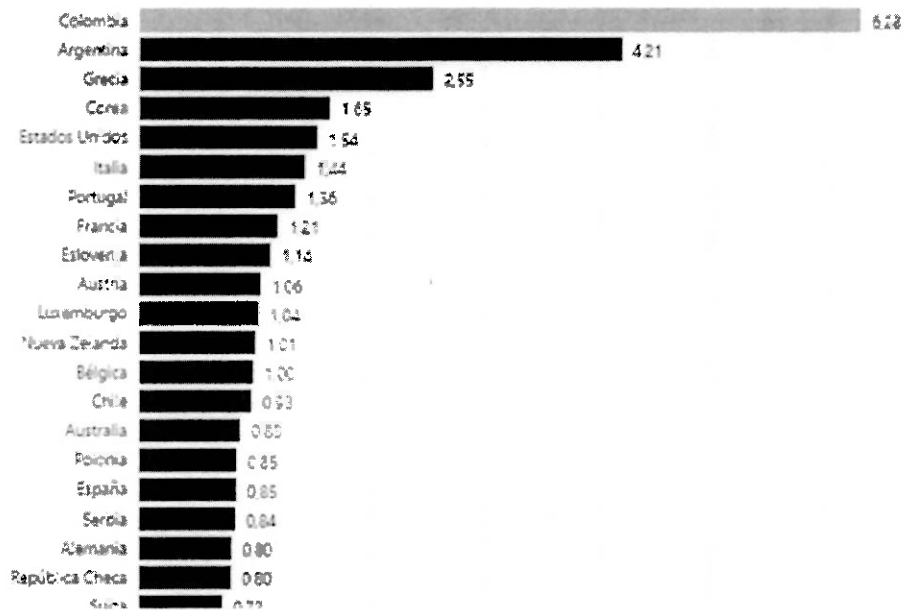
Tasa Promedio de Ciclistas Fallecidos 2011-2020 por País

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

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

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

Tasa Promedio de Motociclistas Fallecidos 2011-2020 por País.



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

² International Traffic Safety Data and Analysis Group

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

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

Matriz de Colisión de Accidentes en Colombia 2022

USUARIO DE LA VÍA	Bicicleta	Maq. agrícola	Maq. industrial	Motocicleta	No aplica	Objeto fijo	Otros	Sin info.	Transporte de carga	Transporte de pasajeros	Transporte individual	Total
Peatón	1	7	3	397			7	87	121	54	201	968
Sin información				2	1			35		1		39
Pasajero					2	1		1		1		5
Sin información								34				34
Usuario de bicicleta	1			39	21	16		10	54	23	60	249
Conductor	1			50	18	15		10	32	28	80	242
Pasajero				1	3	1				2		7
Usuario de moto	9	2	4	382	356	600	34	115	489	108	523	2622
Conductor	8	2	4	324	260	516	29	99	410	88	426	2167
Pasajero				58	96	84	5	16	79	20	97	455
Usuario de otros	2			3	11	1		3	1	3	1	25
Conductor	2			2	10	1		3	1	3	1	23
Pasajero				1	1							2
Usuario de V.Individual	1		1	9	116	92	2	4	70	8	43	346
Conductor			1	8	48	32	1	2	33	6	25	154
Pasajero	1			3	68	60	1	2	37	2	18	192
Usuario T.Carga				2	75	13		3	28		3	129
Conductor				2	32	12		2	20		3	71
Pasajero					43	1		1	8			58
Usuario T.Pasajeros				1	49	3		1	9	1	3	67
Conductor				1	4				2	1		8
Pasajero					45	3		1	7		3	59
Total	4	17	2	8	855	629	43	254	772	293	924	4445

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

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

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

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

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

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

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

Impacto del Uso de Cascos en la Reducción de Muertes

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Desmond Khor, Kenji Inaba, Alberto Aiolfi, Samantha Delapena, Elizabeth Benjamin, Kazuhide Matsushima, Aaron M Strumwasser, Demetrios Demetriades (2017) “The impact of helmet use on outcomes after a motorcycle crash”. Tomado de:
<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28242065/#:~:text=However%2C%20helmet%20use%20reduced%20the,spine%20injuries%20could%20be%20detected.>

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

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

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

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

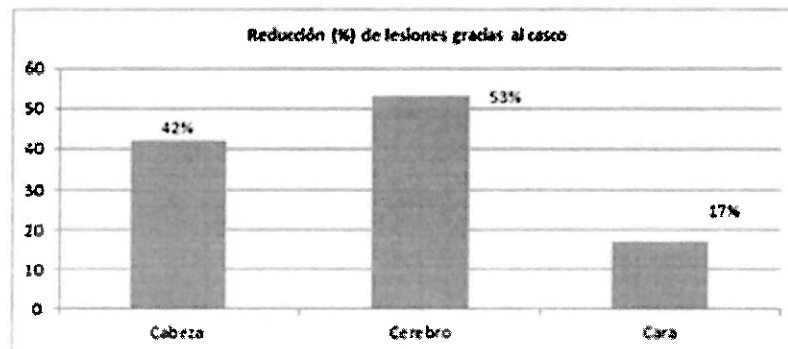


Figura 10. Reducción de lesiones (en porcentaje) gracias al casco de ciclistas, según el estudio de Elvik del año 2011

Fuente: Estudio Fundación Mapfre.

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

Para el caso colombiano de acuerdo con algunos análisis hechos por el Ministerio de Salud y Protección Social "(...) *masificando el uso adecuado y la calidad de los cascos para motociclista se lograría salvar mínimo 800 vidas al año en Colombia (...)*"⁷.

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

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

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

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

Medidas de Prevención de Accidentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Existe evidencia sustancial que los cascos son altamente efectivos para prevenir la discapacidad y muerte de motociclistas involucrados en incidentes viales; sin embargo, su uso dista de ser universal. Algunos estudios se han conducido con el fin de identificar factores asociados al uso de este elemento de protección, a nivel personal se ha reportado que los conductores de mayor edad, con licencia, escolaridad universitaria, y mejores ingresos mostraron mayor probabilidad de usar el casco”¹⁰.

En cuanto al medio ambiente se han encontrado asociaciones positivas entre la conducción en escenarios urbanos, autopistas y zonas con presencia policial y el uso del casco. Por otro lado, los hombres jóvenes, con menor grado de educación y sin licencia han sido menos proclives a usarlo, las principales razones encontradas en la literatura han sido incomodidad, limitación sensorial, subestimación del riesgo e imaginarios negativos sobre este elemento de protección personal¹².

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

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

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

En este sentido, podemos considerar que la iniciativa de incluir entre los bienes que no causan el impuesto a los cascos de seguridad puede impactar positivamente en materia económica y en el sistema de salud colombiano.

Ahora bien, el no uso del casco se agrava como consecuencia del uso de cascos no certificados. Una situación que ha sido analizada por el estudio de observación del comportamiento vial en Colombia realizado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en el que se determinó que, en 2016, el 82,3% de los motociclistas utilizaban casco certificados y no certificados.

El uso de cascos de buena calidad es fundamental a la hora de prevenir lesiones severas y pérdidas de vida. De acuerdo con el investigador Edwin Remolina, del Centro de Investigación y Formación de Tránsito y Transporte (CIFTT), el casco reduce los efectos de los golpes ya que absorbe la energía cinética que un ciclista obtiene en movimiento y que se convierte en lesión en el momento en que impacta con un objeto fijo. Es decir, el casco es un elemento cuya correcta utilización es vital para proteger la vida de ciclistas y motociclistas.

MARCO NORMATIVO DE LA INICIATIVA CONGRESIONAL Y DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes". (...) "

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

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

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

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

Por otra parte, es necesario mencionar que la Constitución ofrece algunas disposiciones normativas orientadas a cumplir finalidades que se persiguen como sociedad, entre las que se encuentran las de asegurar la convivencia y el bienestar, de tal forma que, asegurar la integridad física de las personas estableciendo requisitos mínimos para la protección de las mismas y ofreciendo incentivos para su uso, como en el presente caso dejando sin IVA a los cascos de seguridad y a los chalecos o chaquetas reflectivas para motocicletas y bicicletas, es una forma de garantizar el derecho a la vida consagrado también en el texto constitucional.

“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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.”

“ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.”

“ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco de seguridad y los chalecos o chaquetas reflectivas, la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, señala:

“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 transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.

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.

Los conductores que transiten en grupo lo harán uno detrás de otro.

No deben sujetarse de otro vehículo o viajar cerca de otro carruaje de mayor tamaño que lo oculte de la vista de los conductores que transiten en sentido contrario.

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.

Deben respetar las señales, normas de tránsito y límites de velocidad.

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.

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

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. (Subrayado fuera del original)

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco de seguridad y los chalecos o chaquetas reflectivas el artículo 96 de la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, artículo modificado por la Ley 2251 de 2022, que para efectos de esta ponencia señala:

“Artículo 96. Normas específicas para motocicletas, motociclos y mototriciclos. *Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:*

1. Deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60 y 68 del Presente Código.

2. Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y la prenda reflectiva exigida para el conductor.

3. Deberán usar de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales. De igual forma utilizar, en todo momento, los espejos retrovisores.

4. Todo el tiempo que transiten por las vías de uso público, deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.

5. El conductor y el acompañante deberán portar siempre en el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, el número de la placa del vehículo en que se transite, con excepción de los pertenecientes a la fuerza pública, que se identificarán con el número interno asignado por la respectiva institución.

6. *No se podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden al conductor o acompañante o que ofrezcan peligro para los demás usuarios de las vías*". (Subrayado fuera del original)

Por su parte, el numeral 3 del artículo 10 de la Resolución 2181 de 2009 del Ministerio de Transporte "Por la cual se establecen las características y especificaciones técnicas de los vehículos clase motocarro y se dictan otras disposiciones", establece:

"Artículo 10.- Requisitos de chasis y carrocería.

(...)

3. *En todos los asientos para pasajeros deben estar instalados cinturones de seguridad mínimo de dos puntos. Para los motocarros cuya carrocería incluya el conductor se debe instalar el cinturón de seguridad. En los motocarros cuya carrocería no incluya el conductor, este deberá hacer siempre uso del casco de seguridad*". (Subrayado fuera del original).

Igualmente, el numeral 5 del artículo 6 de la Resolución 3124 de 2014 del Ministerio de Transporte "Por medio de la cual se señalan las condiciones del registro y circulación de cuatrimotos y se dictan otras disposiciones", establece:

"Artículo 6. De la movilidad de las cuatrimotos. *Las cuatrimotos solo podrán movilizarse por sus propios medios por vías privadas y terciarias del país, cumpliendo las condiciones aquí establecidas.*

(...)

5. *El conductor y el acompañante deberán portar siempre el casco, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte*".

Mediante la Resolución 2410 de 2015 del Ministerio de Transporte, se adoptó el Programa Integral de Estándares de Servicio y Seguridad Vial para el Tránsito de Motocicletas, se incluyó una acción puntual relacionada con promover tecnología de seguridad pasiva y activa de motos, combinando la armonización de los estándares internacionales pertinentes, los sistemas de información a los consumidores y los incentivos destinados a acelerar la introducción de nuevas tecnologías; que garanticen salvaguardar la vida e integridad del motociclista y su pasajero, así como prevenir posibles secuelas derivadas del accidente de tránsito.

Por su parte, el artículo 7 de la Resolución 1080 de 2019 del Ministerio de Transporte "Por la cual se expide el reglamento técnico de cascos protectores para el uso de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares", establece:

“Artículo 7°. Requisitos técnicos específicos, numerales y ensayos aplicables. Los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos y similares destinados a circular por las vías públicas o privadas que estén abiertas al público o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos, deben cumplir con los requisitos técnicos específicos y con los respectivos ensayos de los numerales establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC 4533 de 2017, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla, así: (...)”

Así mismo, el Ministerio de Transporte reglamentó en la Resolución 001737 del 13 de Julio de 2004 las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el Territorio Nacional.

Recientemente, mediante la Resolución 20203040023385 del 20 de noviembre de 2020, el Ministerio de Transporte reglamentó las características, especificaciones y ensayos del casco de seguridad y el uso de éste por parte de los conductores de motocicletas, motociclos y mototriciclos y sus acompañantes, cuando los hubiere, para transitar en el Territorio Nacional. En el artículo 6 de dicha Resolución se estableció:

“Artículo 6. Régimen sancionatorio. Los conductores y acompañantes que no acaten lo previsto en la presente Resolución, incurrirán en las sanciones previstas en el literal c del artículo 131 de la Ley 769 de 2022, o la norma que la adicione, modifique, sustituya.

Además, la no utilización del casco de seguridad cuando corresponda, dará lugar a la inmovilización del vehículo, de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la ley 769 de 2002.”

De otro lado, en relación con las bicicletas, en el país no existe una ley que expresamente señale como obligatorio el uso de cascos para ciclistas. No obstante, el Ministerio de Transporte en la Resolución 3600 de 2004 establece como obligatorio el casco para ciclistas en los siguientes términos:

“Artículo 7o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 769 de 2002, el conductor de bicicleta o de triciclo será sancionado con amonestación por la autoridad de tránsito competente y deberá asistir a un curso formativo dictado por la autoridad de tránsito y el incumplimiento a dicho curso dará lugar a la sanción de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos diarios vigentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002, cuando este o su acompañante no usen el casco de seguridad en las condiciones previstas en esta disposición. Además, el vehículo será inmovilizado.

Cuando se trate de usuarios de triciclo, el conductor del vehículo será sancionado con amonestación, en los términos señalados en el artículo 123 de la Ley 769 de 2002”.

A pesar de lo anterior, la Resolución 160 de 2017 señaló como obligatorio el uso del casco solo para los casos en que sean los menores de edad quienes usen la bicicleta o cuando y las personas usen este medio de transporte en actividades deportivas, lo cual implica una derogatoria tácita a lo dispuesto en la Resolución 3600 de 2004. Al respecto, el artículo 18 de esta norma dispone:

“Artículo 18. Uso del casco para usuarios de bicicleta y bicicleta asistida. Es de carácter obligatorio seguir lo ordenado por el Código Nacional de Tránsito en cuanto al uso del casco para usuarios de bicicletas y bicicletas asistidas. El Ministerio de Transporte recomienda en cualquier caso el Uso del Casco.

Parágrafo 1. En todo caso el casco deberá usarse obligatoriamente en los siguientes eventos:

- ***Cuando el conductor sea un menor de edad.***
- ***Cuando se trate de eventos deportivos, competitivos o en entrenamiento. Se entiende como entrenamiento cualquier preparación o adiestramiento en vías de uso público con el propósito de mejorar el rendimiento físico y técnico para el desarrollo de las capacidades de un ciclista.***

Parágrafo 2: Las autoridades territoriales tendrán que incentivar el uso del casco a través de campañas pedagógicas y determinar los casos en los que su uso, por prudencia requiera su obligatoriedad en las áreas rurales y urbanas de sus respectivos municipios considerando en todo caso conceptos como pacificación vial, la salvaguarda de velocidades máximas de operación en las vías urbanas, la adecuada señalización, la implementación de infraestructura que promueva el tránsito calmado y el cumplimiento de las normas viales y de cultura ciudadana como medidas más eficaces de protección de la integridad física de los ciclistas. La Agencia Nacional de Seguridad Vial tendrá un plazo no mayor a 3 meses para iniciar una campaña que permita estimular el uso del casco.” (Subrayado fuera del original)

De lo anterior, es claro que a la fecha solo los menores de edad y quienes usen la bicicleta para práctica deportiva o competitiva están obligados a la utilización del casco protector, aunque el Ministerio de Transporte recomienda su uso, el cual, como se explicó extensamente en este Proyecto de Ley, salva vidas.

Consideración al Estatuto Tributario

Con respecto al impuesto aplicable a la venta de cascos de protección, el Estatuto Tributario dispone:

“ARTICULO 420. HECHOS SOBRE LOS QUE RECAE EL IMPUESTO. El impuesto a las ventas se aplicará sobre:

a) *La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos; (...)*”

En razón de lo anterior, se elevó consulta ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN la cual confirmó que, en efecto, los cascos de protección están gravados con el impuesto a las ventas. Al respecto señaló:

“(...) tanto los cascos de motocicletas como de bicicletas, al no encontrarse exentos ni excluidos de manera expresa en la ley, se encuentren (sic) gravados con el impuesto sobre las ventas –IVA a la tarifa general del 19%. (...)”

Así mismo, a efectos de que la exención propuesta para los cascos de motos y bicicletas, se consultó con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN el código numérico que corresponde a estos artículos, respecto de lo cual confirmó:

“Los cascos para motociclistas y ciclistas, se clasifican en la subpartida arancelaria 6506.10.00.00, bajo la denominación de cascos de seguridad, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 2153 de 2016 y sus modificaciones.”

Conforme a lo anterior, y a las modificaciones presentadas y aprobadas en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, donde a su vez se incluyen a los chalecos o chaquetas reflectivas, es necesario para este informe en segundo debate, enfatizar que si bien con estos elementos se busca, a través de este proyecto de ley, excluirlos del IVA, es menester remitirse al Concepto General del IVA No. 00001 de 2003, páginas 37 a 38, en el cual se definen los siguientes criterios generales de interpretación a partir de la nomenclatura arancelaria:

“1.1.2.1. CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS BIENES EXCLUIDOS.

(...) la doctrina y la jurisprudencia, tanto de la Honorable Corte Constitucional, como del Consejo de Estado son concurrentes al señalar que las excepciones son beneficios fiscales de origen legal consistentes en la exoneración del pago de una obligación tributaria sustancial; en tal sentido su interpretación y aplicación como toda norma exceptiva es de carácter restrictivo y por tanto solo abarca los bienes y servicios expresamente beneficiados por la Ley que establece la exención o exclusión, siempre y cuando cumplan con los requisitos que para el goce del respectivo beneficio establezca la misma Ley.

Para efectos de la exclusión del impuesto sobre las ventas de unos determinados bienes, la Ley acoge la nomenclatura arancelaria ANDINA vigente. La Ley establece dicha metodología con el objeto de señalar de manera precisa los bienes a que se refiere.

Conforme con dicha nomenclatura se han adoptado ***criterios de interpretación general sobre los bienes que comprenden una determinada partida arancelaria***, así:

- a. Cuando la Ley indica textualmente la partida arancelaria como excluida, ***todos los bienes de la partida y sus correspondientes subpartidas se encuentran excluidos.***
- b. Cuando la Ley hace referencia a una partida arancelaria pero no la indica textualmente, tan sólo los bienes que menciona se encuentran excluidos del Impuesto sobre las ventas.

- c. *Cuando la Ley hace referencia a una partida arancelaria citando en ella los bienes en forma genérica, los que se encuentran comprendidos en la descripción genérica de dicha partida quedan amparados con la exclusión.*
- d. *Cuando la Ley hace referencia a una subpartida arancelaria sólo los bienes mencionados expresamente en ella se encuentran excluidos.*
- e. *Cuando la partida o subpartida arancelaria señalada por el legislador no corresponda a aquella en la que deben clasificarse los bienes conforme con las Reglas Generales Interpretativas, la exclusión se extenderá a todos los bienes mencionados por el legislador sin consideración a su clasificación.*
- f. *Cuando la ley hace referencia a una subpartida arancelaria de diez (10) dígitos, únicamente se encuentran excluidos los comprendidos en dicha subpartida". (Negrilla fuera de texto)*

Así las cosas, con la modificación propuesta al Estatuto Tributario que se hace en el articulado de este Proyecto de Ley únicamente se estaría afectando el impuesto aplicable a bicusuarios y motociclistas, lo cual redundaría en el beneficio directo a estos como actores viales que más riesgo corren actualmente en las calles y carreteras de Colombia.

IV. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).

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

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

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

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

V. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. PROPOSICIÓN

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

Cordialmente,



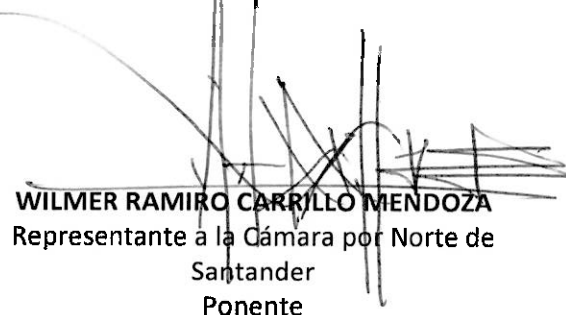
WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente



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



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



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

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

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

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

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

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

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

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

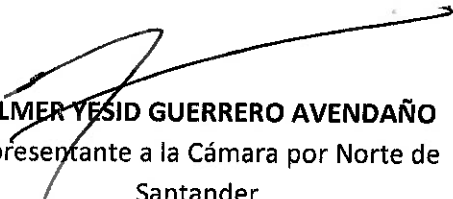
De los Honorables Congresistas,




WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Coordinador ponente



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



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



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