

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2025 CÁMARA

“por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el Estatuto Tributario respecto del impuesto aplicable para la compra de elementos de seguridad de uso obligatorio para ciclistas y motociclistas.

Artículo 2. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 424 del Estatuto Tributario:

“Los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos, bicicletas y similares.”

Artículo 3. Vigilancia y control. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará y controlará que el descuento del valor del impuesto sobre las ventas se vea reflejado al consumidor final.

Artículo 4. Derogatorias y vigencia. La presente Ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.

Del Senador,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ

Senador de la República

Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 CÁMARA

“por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones.”

I. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del presente proyecto de ley es incluir dentro de los bienes excluidos del pago del impuesto sobre las ventas -IVA- los cascos de protección para usuarios de motocicletas y bicicletas como una medida que busca asegurar el acceso a este tipo de bienes de buena calidad a favor de estos.

II. JUSTIFICACIÓN

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 que sufren 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 protección de los usuarios de motos y bicicletas, por ser este un elemento determinante en la protección de su vida y seguridad.

Riesgos de accidentalidad de motos y bicicletas.

Las motocicletas son el tipo de transporte más común y utilizado en Colombia¹; Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2023 del DANE, el **27,2% de los hogares en Colombia tiene motos**. A 31 de diciembre de 2024, las motos representaron el **62% de todo el parque automotor del país** en el que se cuentan un total de 19.972.873 vehículos registrados². En poco más de dos décadas el país ha visto un incremento sustancial de

¹ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2.

² RUNT. 2025. RUNT en cifras. Balance del sector tránsito y transporte 2024. Bogotá D.C. p. 1.

usuarios y propietarios de motocicletas. Se pasó de reportar un total de 33.200 motos registradas en 2001³ a 12.417.740 a 31 de diciembre de 2024⁴; un incremento del 37.303% en 23 años⁵.



Gráfico 1: Parque Automotor de Colombia
Fuente y crédito: RUNT

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 2019⁶. Adicionalmente, según el Observatorio de Movilidad de Bogotá, entre 2018 y marzo de 2024, Bogotá pasó de tener 8.414 biciusuarios registrados en 2018 a 44.697 a inicios de 2024, un incremento del 431% en poco más de 5 años.

³ Quintero Hernández, Juan Camilo. 2014. El crecimiento del parque automotor de motocicletas: un desafío para la apuesta por la priorización del uso del transporte masivo. estudio de caso: Bogotá 2000-2010. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. p. 39.

⁴ RUNT. 2024. RUNT en cifras. Balance del sector tránsito y transporte 2023. Bogotá D.C. p. 1.

⁵ La justificación de este proyecto retomará algunos elementos señalados por el mismo autor principal en otras iniciativas sobre temas de movilidad presentadas previamente.

⁶ Pérez, Maderley y RODRÍGUEZ, Maykol. El negocio de la bici en Bogotá: su productividad y potencial crecimiento. Noviembre de 2021. Disponible en <https://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/dinamica-empresarial/el-negocio-de-la-bici-en-bogota-su-productividad-y-potencial-crecimiento>

El aumento en el uso de motocicletas y bicicletas como medios de transporte de los colombianos ha venido acompañado de una significativa accidentalidad en este tipo de vehículos.

De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, entre enero y diciembre de 2024, 8.271 colombianos perdieron la vida en accidentes de tránsito, de los cuales 5.096 eran usuarios de motocicleta, el 62% del total y el 5% de bicicleta. De acuerdo con el Observatorio, el 33,2% de los casos de muerte de los usuarios de motos en 2020 fueron causados por trauma craneoencefálico⁷.

Según datos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con base en la información del Instituto Nacional de Medicina Legal, en el 2024, se reportó un total de 35.295 personas resultaron lesionadas o fallecieron en accidentes de tránsito en el país. De estos, 24.501, esto es el 69%, eran personas que se transportaban en motos o bicicletas, con un promedio diario de 15 motociclistas y bicusuarios fallecidos diariamente y 52 heridos, lo que demuestra la gran vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que utilizan estos dos medios de transporte.

2024	TOTAL AFECTADOS	MOTOS	BICICLETAS
Lesionados	27.024	17.128	1.869
Muertos	8.271	5.096	408
Total afectados	35.295	22.224	2.277

*Tabla 1: Consolidado afectados accidentes de tránsito usuarios de motos y bicicletas en 2024.
Elaboración: UTL H.S. Alejandro Vega Pérez, con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial.*

⁷ Agencia Nacional de Seguridad Vial. Motociclistas deben portar el casco de protección de manera correcta: ANSV. Enero de 2021. Disponible en: <https://ansv.gov.co/es/prensa-comunicados/4905#:~:text=Siniestralidad%20en%20motos&text=11%2C43%25,-,El%2033%2C2%25%20de%20los%20casos%20de%20muerte%20de%20los,cerca%20del%2054%25%20en%202019.>

Estos datos ponen en evidencia la necesidad de mejorar las condiciones que inciden en la seguridad de quienes usan las motos y las bicicletas como medio de transporte, herramienta de trabajo, deporte o esparcimiento.

Existe actualmente un riesgo importante de que las cifras de accidentabilidad de ciclistas y motociclistas sigan incrementándose debido a que hay un aumento constante en la compra de motocicletas en el país. De acuerdo con el RUNT, entre enero y diciembre de 2024, se registraron 816.513 matrículas de motos nuevas, 137.717 más que en 2023. Lo que pone de presente que sigue creciendo el número de personas que pueden verse involucradas en accidentes con este tipo de vehículos.

Muertes de usuarios de motos y bicicletas se pueden evitar con las medidas adecuadas

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, todas las muertes por causa de accidentes de tránsito son evitables⁸. Así mismo lo considera la Organización Panamericana de la Salud que, respecto de las lesiones causadas a biciusuarios 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”*⁹.

Según un estudio publicado en junio de 2022, realizado por Andrés Vecino, PhD en salud pública de la Universidad Johns Hopkins¹⁰, entre 2018 y 2021 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 el caso de los motociclistas.

⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. Ninguna muerte en el tránsito es aceptable, todas son evitables. Septiembre de 2020. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Ninguna-muerte-en-el-transito-es-aceptable-todas-son-evitables.aspx>

⁹ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

¹⁰ Vecino-Ortiz, A. I., Nagarajan, M., Elaraby, S., Guzman-Tordecilla, D. N., Paichadze, N., & Hyder, A. A. Saving lives through road safety risk factor interventions: global and national estimates. 2022. The Lancet, 400(10347), 237-250.

De acuerdo con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el 33,2% de los casos de muerte de los usuarios de motos que sucedieron en 2020 fueron causados por trauma craneoencefálico¹¹, muerte que habría podido evitarse si la víctima hubiera contado con un casco adecuado¹². La misma Agencia ha resaltado que la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que utilizar cascos certificados de forma adecuada disminuye el riesgo y gravedad del traumatismo en 72% y la probabilidad de muerte en 39%¹³.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Ministerio de Salud que, en 2019, calculó que el uso del casco certificado para motociclista puede reducir el riesgo de lesiones en la cabeza en un 69% y muertes en un 42%¹⁴.

Estas cifras son similares a las de la Organización Panamericana de la Salud, que ha señalado que *"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"*¹⁵.

El no uso del casco se agrava como consecuencia del uso de cascos 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

¹¹ Ministerio de Transporte. Motociclistas deben portar el casco de protección de manera correcta: ANSV. 2021. Disponible en: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/9367/motociclistas-deben-portar-el-casco-de-proteccion-de-manera-correcta-ansv/#:~:text=11%2C43%25,->.

¹² ANSV. Comunicado de prensa. ANSV promueve el uso correcto del casco para proteger las vidas de los usuarios de motocicletas. 2020. Disponible en: <https://www.ansv.gov.co/es/prensa-comunicados/4822>

¹³ ANSV. Comunicado de prensa. Desde hoy a los motociclistas sólo les podrán vender cascos certificados para su protección. 2020. Disponible en: <https://ansv.gov.co/es/prensa-comunicados/76>

¹⁴ ESPINOSA, J., CHAPARRO P. y MOLINA R. Que no le cueste la vida: Use casco certificado. 2019. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/resumen-politica-movilidad-segura-motociclistas.pdf>

¹⁵ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

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 fijo¹⁶.

Según la Organización Panamericana de la Salud, el casco cumple tres funciones principales¹⁷:

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.

Según 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”*¹⁸.

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 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

¹⁶ PUENTES, A. ¿Qué le pasaría si se accidenta en la bici y no lleva casco?. El Tiempo. Marzo de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/para-que-sirve-el-casco-en-un-accidente-en-bicicleta-197722>

¹⁷ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

¹⁸ Organización Panamericana de la Salud. Helmets: A road safety manual for decision-makers and practitioners. 2006. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31446>

estudio, el 57%, se consideró que la causa principal probable de la muerte había sido un traumatismo craneoencefálico (TCE)¹⁹.

Un estudio elaborado en 2011²⁰, incluido en el trabajo de la Fundación Mapfre, concluyó que no usar casco aumenta los riesgos de sufrir lesiones en la cabeza y lesiones cerebrales en 1,72 y 2,13 veces, respectivamente. Según los investigadores, esto muestra que el uso adecuado del casco se puede traducir en porcentajes de reducción de lesiones, así:

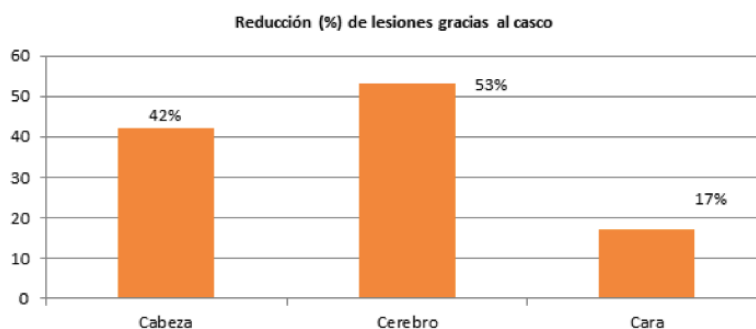


Gráfico 2: Porcentaje de reducción de lesiones gracias al uso del casco de ciclistas.
Fuente y crédito: Estudio Fundación Mapfre²¹.

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 de usuarios de motos y bicicletas, demuestran que se requiere una intervención urgente por parte del Estado que incentive la utilización de cascos de buena calidad 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.

¹⁹ MONCLÚS, J., ORTEGA, J. y LARIA, J. Uso de datos de lesiones de la aseguradora MAPFRE para valorar la necesidad de cascos de ciclistas en zona urbana en España. Disponible en: https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/i18n/catalogo_imagenes/imagen.cmd?path=1082122&posicion=2®istrardownload=1

²⁰ Ibídem.

²¹ MONCLÚS, J., ORTEGA, J. y LARIA, J. Estudio Fundación MAPFRE-Ciclistas: Cascos y lesiones en la cabeza. P. 29. Disponible en: <https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/en/media/object.do?id=1093139&recordDownload=1>

El IVA a los cascos es un impuesto regresivo.

Respecto de la eliminación del IVA para los cascos de protección de usuarios de motos y bicicletas debe tenerse en cuenta que el impuesto a estos elementos en particular resulta regresivo y contrario al principio de progresividad tributaria.

Tal como lo demostró la Asociación Nacional de Empresarios -ANDI- en estudio realizado en 2023, la gran mayoría de usuarios de motos y bicicletas pertenecen a los sectores económicos más vulnerables. El 89,46% de los hogares con moto se encuentra en estratos bajo-bajo a medio bajo, mientras que solo el 1,83% se ubica en zonas de estratos medio a alto; lo que evidencia que es un impuesto que está siendo pagado por quienes tienen menores ingresos.

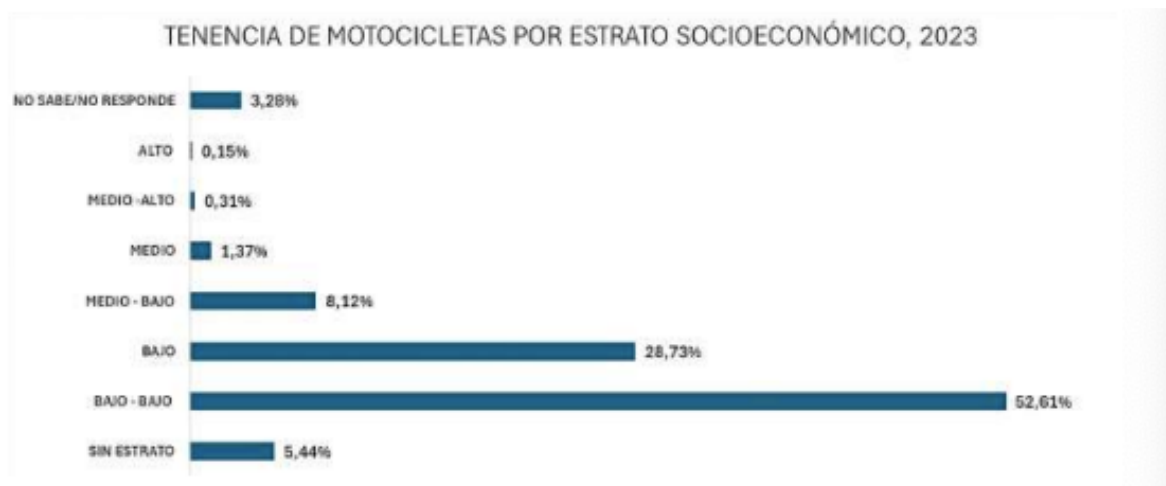


Gráfico 3: Tenencia de motocicletas por estrato socioeconómico en 2023.

Fuente y crédito: Asociación Nacional de Empresarios -ANDI-.

Adicionalmente, para un importante grupo de propietarios de motocicletas estas constituyen no solo su medio de transporte sino, más aún, su herramienta de trabajo. Según cálculos de la ANDI, a 2019 unas 2,6 millones de personas utilizaban 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

colombianos²². En este mismo sentido, y de acuerdo con el estudio más reciente sobre motocicletas realizado en 2024, también por la ANDI, el 79 % de los propietarios de motocicletas nuevas están empleados y el 18% labora como independiente²³, lo cual muestra que la motocicleta es el medio de transporte de la población trabajadora colombiana.

Por último, a la hora de evaluar este proyecto de ley es necesario tener en consideración que, de acuerdo con los expertos no existe un modelo de casco de protección que está preparado para recibir más de un golpe, razón por la cual la recomendación de seguridad que ha dado la Agencia Nacional de Seguridad Vial es cambiarlo después de un primer incidente: *“recomendamos es reemplazarlo cuando haya sufrido golpes considerables, se encuentre en mal estado o el sistema de retención presente daños o averías que no permitan asegurarlo de manera adecuada”*²⁴.

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.

²² Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2019. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 2. p. 26.

²³ Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI. 2024. Estudio Nacional Las motocicletas en Colombia: aliadas del desarrollo del país, Vol. 3. p. 53.
[https://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20-%20Las%20Motocicletas%20en%20Colombia%20Aliadas%20del%20desarrollo%20del%20pa%C3%ADs%20-%20V17%20Final%20Design%20\(Lowered%20case\).pdf_compressed.pdf](https://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20-%20Las%20Motocicletas%20en%20Colombia%20Aliadas%20del%20desarrollo%20del%20pa%C3%ADs%20-%20V17%20Final%20Design%20(Lowered%20case).pdf_compressed.pdf)

²⁴ ANSV. Comunicado de prensa. ANSV promueve el uso correcto del casco para proteger las vidas de los usuarios de motocicletas. 2020. Disponible en: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/9367/motociclistas-deben-portar-el-casco-de-proteccion-de-manera-correcta-ansv/>

Marco normativo

Respecto de la obligatoriedad de uso del casco 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 la Ley 769 de 2002, Código General de Tránsito y Transporte, 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 los motocarros cuya carrocería no incluya el conductor, este deberá hacer siempre uso del casco de seguridad".

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 7.** 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.

Por último, respecto del 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%. (...)”

III. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional en Sentencia C-075 de 2022, sobre el análisis de impacto fiscal determinó que, cuando se trata de iniciativas legislativas de origen congresional la responsabilidad a cargo del legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo

fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de manera que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales.

Para efectos de analizar el impacto fiscal que podría implicar la aprobación de este proyecto de ley y la aplicación de la medida de exención del IVA de los cascos protectores para los conductores y acompañantes de motocicletas, cuatrimotos, motocarros, mototriciclos, bicicletas y similares, se solicitó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- información sobre el recaudo del impuesto de IVA por la venta de estos elementos.

De acuerdo con lo respondido por la DIAN no es posible determinar el IVA interno por la venta de los cascos de seguridad, *“ya que la Entidad no cuenta con la información detallada por producto comercializado debido a que el declarante presenta una declaración consolidada por los elementos vendidos sin especificar cada uno de ellos”*.

De otra parte, la DIAN aclaró que bajo la subpartida arancelaria bajo la denominación *“cascos de seguridad”* están incluidos tanto los cascos que se utilizan para la práctica de deportes, ejecución de las actividades de la fuerza pública, bomberiles, actividades industriales, minería u obreros de construcción, así como los que utilizan los usuarios de motos y bicicletas.

Por esta razón, la DIAN indicó que no es posible proveer el IVA externo declarado por la importación de los cascos dedicados para la protección de usuarios de motos y bicicletas. Adicionalmente, señaló que *“no es posible proporcionar el dato del IVA interno”*. En consecuencia, si la autoridad encargada de recaudar los impuestos no puede proveer los datos sobre el recaudo del IVA sobre los cascos utilizados por los motociclistas y biciusuarios, no es posible tampoco para quienes suscriben esta iniciativa establecer el impacto fiscal de esta.

No obstante, la DIAN indicó que bajo la subpartida arancelaria en la que están incluidos todos los cascos de seguridad, no solo los que utilizan los usuarios de motos y bicicletas, se declaró el siguiente valor anual de IVA en la importación:

Millones de pesos

Año	Total IVA liquidado
2019	22.661
2020	19.105
2021	32.580
2022	42.951
2023	25.903
2024	10.295

Fecha de consulta: 28 de julio del 2024

Fuente: Bases de datos DIAN

*Tabla 4: IVA anual declarado en la importación de cascos de seguridad.
Fuente y crédito: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la suma promedio, entre 2019 y diciembre de 2023, recaudada anualmente por concepto del IVA liquidado por la importación de **todos** los cascos de seguridad que ingresaron legalmente al mercado nacional fue equivalente a un promedio anual de VEINTIOCHO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$28.640.000).

Al respecto, se resalta que en el valor anterior se está incluyendo el IVA de todos los cascos de seguridad que se importaron desde 2019 y no solo de los utilizados por quienes los utilizan como protección para transitar en motos o bicicletas; por lo que es evidente que el impacto que tendría esta iniciativa es mínimo.

Para efectos del análisis, se debe tener en consideración el recaudo anual por concepto de IVA de los mismos años a efectos de determinar qué tanto impacto tendría la medida propuesta en este Proyecto de Ley en el recaudo general del impuesto. De conformidad

con la información obrante en el sitio web de la DIAN el recaudo anual por concepto de IVA en los años 2019 a julio de 2024, es el siguiente:

Año	Valor
2019	44.239.491
2020	39.498.649
2021	46.605.769
2022	56.439.519
2023	66.265.501
2024	35.266.539

*Tabla 5: IVA anual recaudado de 2019 a 26 de julio de 2024. Cifras en millones de pesos corrientes.
Fuente y crédito: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.*

De acuerdo con la información anterior, se tiene que la suma promedio, entre 2019 y diciembre de 2023, recaudada anualmente por concepto del IVA en el país fue de CINCUENTA MIL SEISCIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL PESOS (\$50.609.786.000).

Es decir que, el valor recaudado por concepto de la importación de todo tipo de cascos de seguridad, y no solo de los cascos de protección para motociclistas y bicusuarios, equivale apenas al 0,056% del total del IVA recaudado en promedio entre 2019 y diciembre de 2023, por lo que es claro que esta medida tendrá un impacto mínimo en las finanzas públicas, máxime si se tiene en consideración que las cuentas aquí efectuadas incluyen la totalidad de cascos de seguridad y que el proyecto no los cobija todos.

De igual forma, a la hora de considerar el impacto fiscal de esta iniciativa, debe tenerse en cuenta que el objetivo de esta es fomentar el uso de cascos de buena calidad y que, conforme con lo reconocido por el Ministerio de Salud colombiano, ello tiene un beneficio directo en la prevención de lesiones graves que tienen un alto costo de atención. En consecuencia, en la medida en que más personas utilicen cascos de protección de mejor calidad podrá disminuir el costo de atención en caso de accidentes, por lo que si se compara el costo de la atención de los pacientes con lesiones craneales graves por no usar

un buen casco o el costo por indemnización por fallecimiento de quienes pierden la vida por esto mismo, se tiene que este es mucho mayor que el valor de lo que se recauda por IVA por la venta de todos los cascos de seguridad en el país, no solo de motociclistas y biciusuarios.

A este último respecto hay que tener en cuenta que cuando ocurre un accidente de tránsito en Colombia, el SOAT y la Subcuenta ECAT de la ADRES asumen los gastos médicos que requieran las víctimas del mismo. De acuerdo con datos de Fasecolda, en estudio publicado en 2018, los gastos médicos de accidentes de tránsito en los que aparecen involucradas las motos constituyeron la mayor parte de los costos por gastos médicos; para el año 2016, dichos gastos representaron el 77,2% de los costos totales asumidos por el SOAT, ascendiendo a \$1.027.293.000 pesos colombianos, mientras que los mismos gastos para el caso de autos fue de \$78.342.000 pesos, menos del 90% de lo que costó atender a los que transitaban en motos.

Otro factor a tener en consideración a la hora de evaluar el impacto fiscal de este proyecto de ley es el costo por incapacidades temporales y por pérdida de capacidad laboral que acarrea una carga para el sistema pensional por cuenta de pensiones de invalidez, así como el costo de las pensiones de sobrevivientes, derivadas de accidentes de tránsito. Para 2016, se calculó dicho costo en 1,8 billones de pesos anuales²⁵.

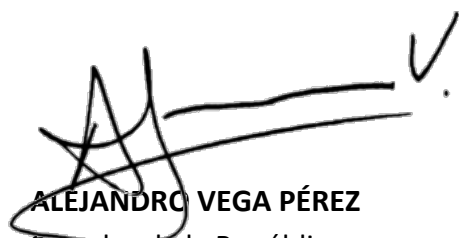
De lo anterior, es claro que si se compara el costo que se dejaría de recaudar por concepto de IVA como consecuencia de este proyecto vs los costos que se ahorraría el sistema general de seguridad social en salud y pensiones, la ADRES vía la subcuenta ECAT que atiende los gastos del SOAT y las ARL, se tiene que este proyecto de ley impactaría de manera positiva el sistema fiscal colombiano.

²⁵ Fasecolda. Costos de la accidentalidad vial en Colombia. 2018. P. 28. Disponible en: <https://www.fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/09/costos-de-la-accidentalidad-vial-en-colombia-2018.pdf>

IV. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, el autor, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin embargo, a la hora de presentar las respectivas ponencias o participar en las discusiones y votaciones de esta iniciativa, cada Congresista deberá evaluar si, en su caso particular y el de sus parientes en los grados establecidos en la Ley, hay o no un conflicto de interés respecto de lo propuesto en este Proyecto de Ley.

Del H. Congresista,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Partido Liberal Colombiano