



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 508

Bogotá, D. C., jueves, 2 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 422 DE 2024 CÁMARA

por el cual se dictan normas para garantizar el derecho a la seguridad, integridad y vida de los jóvenes en las vías de Colombia mediante la creación del Sistema de Sanción por Puntos y del Sistema de Licenciamiento Gradual.

Bogotá, D.C., 16 de abril de 2024

Señor
Jaime Luis Lacouture
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

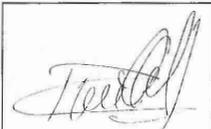
Asunto: Radicación del Proyecto de Ley "Por el cual se dictan normas para garantizar el derecho a la seguridad, integridad y vida de los jóvenes en las vías de Colombia mediante la creación del Sistema de Sanción por Puntos y del Sistema de Licenciamiento Gradual"

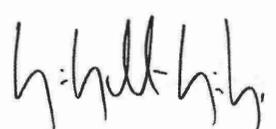
Respetado secretario,

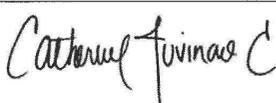
De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley "Por el cual se dictan normas para garantizar el derecho a la seguridad, integridad y vida de los jóvenes en las vías de Colombia mediante la creación del Sistema de Sanción por Puntos y del Sistema de Licenciamiento Gradual".

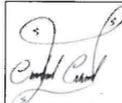
Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley. Sugerimos a su consideración, respetuosamente, que el presente proyecto inicie su trámite por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes que tiene a su cargo el estudio de los asuntos relacionados al tránsito y transporte.

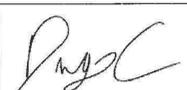
De los honorables congresistas,

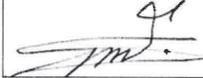

DANIEL CARVALHO MEJÍA
Representante a la Cámara por Antioquia


Juan Sebastián Gómez Gonzales
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo


CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá


CRISTÓBAL CAICEDO ÁNGULO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

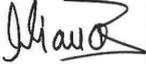

DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS
Representante a la Cámara por Cundinamarca


PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA
Representante a la Cámara por Antioquia


ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Alianza Verde


LUIS CARLOS OCHOA TOBON
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Liberal


ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República

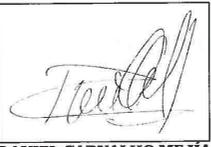
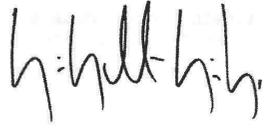
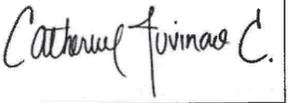
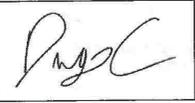
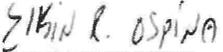

LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

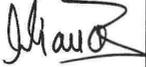
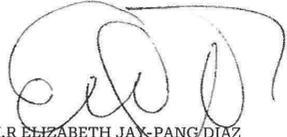
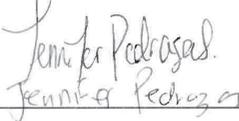
<p> Yulieth A. Sánchez YULIETH ANDREA SÁNCHEZ Representante a la Cámara</p> <p> H.R. ELIZABETH JAX-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina</p> <p> OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p> <p> ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaraldá Partido Alianza Verde</p>	<p> KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> <p> HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p>	<p align="center">PROYECTO DE LEY No _____ DE 2024 CÁMARA</p> <p align="center">“Por el cual se dictan normas para garantizar el derecho a la seguridad, integridad y vida de los jóvenes en las vías de Colombia mediante la creación del Sistema de Sanción por Puntos y del Sistema de Licenciamiento Gradual”</p> <p align="center">***</p> <p align="center">El Congreso de la República de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p align="center">CAPÍTULO I: Objeto y principios</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto y alcance. El objeto de la presente ley es garantizar el derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos en el sistema de tránsito y transporte terrestre mediante la seguridad vial bajo el enfoque de Sistema Seguro, dando prioridad a los jóvenes entre los 18 y los 28 años que tramitan por primera vez una licencia de conducción, regulando de manera gradual el proceso de sanción por puntos y de licenciamiento de conducción gradual para conductores noveles.</p> <p>Para los efectos de la presente ley, se entiende por conductor novel como aquel que independientemente de su edad se encuentra en un período de aprendizaje de conducción de 2 (dos) años y es titular por primera vez de una licencia de conducción.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Principios generales. La presente ley se interpretará a la luz de los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema seguro 2. Prevención de muertes y traumatismo 3. Responsabilidad compartida 4. Seguridad vehicular 5. Seguridad en las vías 6. Protección del medio ambiente <p>Sistema Seguro: Reconoce que en el centro del sistema de tránsito y transporte están las personas, el error humano está latente y puede provocar siniestros viales. El sistema necesita poner capas de protección en forma de vías seguras, vehículos seguros, velocidades adaptadas, para no someter a los usuarios del sistema a un nivel de fuerza de impacto que les pueda ocasionar lesiones a la vida, a la integridad personal y a la salud. Todas las partes del sistema deberán fortalecerse en combinación para multiplicar los efectos protectores y si una parte falla, las otras aún protegerán a las personas.</p> <p>Prevención de muertes y traumatismos. La Seguridad Vial debe estar encaminada a abordar todos los componentes del sistema de tránsito y transporte dentro de los perímetros urbanos y en zonas rurales con el fin de asegurar que los niveles de energía liberada en un hecho de tránsito sean menores que los que pudieran causar graves lesiones o víctimas mortales.</p>
<p>Responsabilidad compartida. Los planificadores y responsables de la gestión del sistema de tránsito y transporte y de las infraestructuras viales, así como los usuarios de las vías y la iniciativa privada relacionada con la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor deben ser responsables de la incidencia y efectos resultantes de su participación en el sistema.</p> <p>Seguridad en las vías. Los cuerpos operativos de control de tránsito del ámbito nacional deben intervenir y ejercer el control de las normas de tránsito a los usuarios de las vías en todos los municipios del país para garantizar un alto nivel de cumplimiento y luchar de forma determinada contra la transgresión generalizada de la misma.</p> <p align="center">CAPÍTULO II: Sistema de Sanción por Puntos</p> <p>Artículo 3º. Creación del Sistema de Sanción por Puntos. Créase el Sistema de Sanción por Puntos, sistema que tiene como finalidad aumentar el nivel de cumplimiento de las normas de tránsito a través de la asignación anual de 20 puntos a cada ciudadano que cuente con licencia de conducción, puntos que se irán restando en función del tipo de infracción a las normas de tránsito cometidas.</p> <p>El Sistema de Sanción por Puntos se aplica sin perjuicio</p> <p>Artículo 4. Asignación de puntos. A todos los titulares actuales y nuevos de una licencia de conducción de cualquier categoría, se les asignará un total de 20 (veinte) puntos de manera inicial.</p> <p>Artículo 5. Descuento de puntos. Las autoridades de tránsito competentes de adelantar el proceso contravencional descontarán los puntos al conductor que sea sancionado o acepte la comisión de las siguientes infracciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> A. Se descontarán 2 puntos por la comisión de las infracciones del literal A del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. B. Se descontarán 4 puntos por la comisión de las infracciones del literal B del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. C. Se descontarán 6 puntos por la comisión de las infracciones del literal C del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. D. Se descontarán 10 puntos por la comisión de las siguientes infracciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Conducir un vehículo sin llevar consigo la licencia de conducción. 2. Conducir un vehículo con la licencia de conducción vencida. 3. Conducir un vehículo sin placas. 4. Conducir un vehículo sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito. 5. Conducir un vehículo con las placas adulteradas. 6. Conducir un vehículo con una sola placa. 7. Conducir un vehículo sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito. 8. Conducir un vehículo con placas falsas. E. Se descontarán 15 puntos por la comisión de las infracciones del literal D y E del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 y por exceder la velocidad máxima permitida por más de 20 Km/h. 	<p>Parágrafo 1. El descuento de puntos se aplicará individualmente por cada una de las infracciones cometidas, aún si el inculpado acepta la comisión de la infracción y asiste a los cursos sobre normas de tránsito.</p> <p>Parágrafo 2. Las sanciones correspondientes por la pérdida de la totalidad de los puntos se aplicarán sin perjuicio de las demás sanciones administrativas a las que pueda conllevar la comisión de una misma conducta.</p> <p>Artículo 6. Pérdida de la totalidad de puntos. La pérdida de la totalidad de los puntos en el respectivo sistema implica:</p> <ol style="list-style-type: none"> A. La suspensión automática de la licencia de conducción por 6 (seis) meses contados a partir de la primera vez que se alcancen los 0 (cero) puntos. B. La suspensión automática de la licencia de conducción por 12 (doce) meses contados a partir de la segunda vez que se alcancen los 0 (cero) puntos. C. La suspensión automática de la licencia de conducción por 18 (dieciocho) meses contados a partir de la tercera vez que se alcancen los 0 (cero) puntos. D. La suspensión automática de la licencia de conducción por 24 (veinticuatro) meses contados a partir de la cuarta vez que se alcancen los 0 (cero) puntos E. La cancelación de la licencia de conducción contados a partir de la quinta vez que se alcancen los 0 (cero) puntos. <p>Artículo 7. Recuperación parcial del puntaje. El conductor que cometa las infracciones de los literal A podrá recuperar un (1) punto perdido si asiste a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo.</p> <p>El conductor que cometa las infracciones del literal B del artículo 7 de la presente Ley, podrá recuperar dos (2) puntos perdidos si asiste a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo.</p> <p>Solo se podrá realizar un curso por la comisión de una infracción de tránsito.</p> <p>Cuando el titular de la licencia alcance los cero (0) puntos, no podrá recuperar parcialmente ningún puntaje a través de los cursos al que se refiere el presente artículo.</p> <p>Artículo 8. Procedimiento. La autoridad de tránsito competente deberá notificar al presunto infractor del descuento de puntos en medio del proceso contravencional establecido en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 o norma que la modifique o la sustituya.</p> <p>En la orden de comparendo se le informará al ciudadano los puntos descontados por la comisión de la infracción de tránsito correspondiente, tanto si la imposición del comparendo se realiza de manera presencial o si se realiza a través del servicio de medios técnicos y tecnológicos.</p>	

<p>Una vez la imposición de la multa quede en firme, la autoridad de tránsito tendrá un (1) hábil para realizar el descuento de los puntos en el SIMIT.</p> <p>Artículo 9. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 769 del 2002 el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 26. CAUSALES DE SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN. La licencia de conducción se suspenderá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por disposición de las autoridades de tránsito, basada en la imposibilidad transitoria, física o mental para conducir, soportado en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental o de coordinación expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado. 2. Por decisión judicial. 3. Por encontrarse en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por la autoridad competente de conformidad con lo consagrado en el artículo 152 de este Código. <p><u>4. Cuando se alcancen los 0 (cero) puntos en el Sistema de Sanción por Puntos por primera, segunda, tercera y cuarta vez.</u></p> <p>La licencia de conducción se cancelará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por disposición de las autoridades de tránsito basada en la imposibilidad permanente física o mental para conducir, soportada en un certificado médico o en el examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores legalmente habilitado. 2. Por decisión judicial. 3. Por muerte del titular. La Registraduría Nacional del Estado Civil está obligada a reportar a los sistemas creados por los artículos 8o y 10 del presente ordenamiento, el fallecimiento del titular. 4. Reincidencia al encontrarse conduciendo en cualquier grado de estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas alucinógenas determinado por autoridad competente, en concordancia con el artículo 152 de este Código. 5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa. 6. Por hacer uso de la licencia de conducción estando suspendida. 7. Por obtener por medios fraudulentos la expedición de una licencia de conducción, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan. <p><u>8. Cuando se alcancen los 0 (cero) puntos en el Sistema de Sanción por Puntos por quinta vez.</u></p> <p>PARÁGRAFO. La suspensión o cancelación de la Licencia de Conducción implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o a partir de la cancelación de ella.</p>	<p>La resolución de la autoridad de tránsito que establezca la responsabilidad e imponga la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, deberá contener la prohibición expresa al infractor de conducir vehículos automotores durante el tiempo que se le suspenda o cancele la licencia.</p> <p>La notificación de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, se realizará de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Una vez se encuentre en firme la resolución de la autoridad de tránsito mediante la cual cancela la licencia de conducción, por las causales previstas en los numerales 6o y 7o de este artículo, se compulsarán copias de la actuación administrativa a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.</p> <p>Transcurridos veinticinco (25) años desde la cancelación, el conductor podrá volver a solicitar una nueva licencia de conducción.</p> <p>ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 769 del 2002, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 10. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE LAS MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas, sanciones y el número de puntos actualizado a la fecha por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.</p> <p>PARÁGRAFO. En las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Federación Nacional de Municipios tendrá un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley para realizar las respectivas modificaciones al SIMIT.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">Sistema de Licenciamiento Gradual para conductores noveles</p> <p>ARTÍCULO 11. Creación del Sistema de Licenciamiento Gradual para conductores noveles. Créase el Sistema de Licenciamiento Gradual para que los conductores noveles incrementen el tiempo de aprendizaje y se reduzca la siniestralidad vial, mortalidad y morbilidad en las vías de Colombia.</p>
<p>Este sistema implica que todos los conductores noveles, sin importar su edad, deberán conducir los dos (2) primeros años con una licencia de conducción de aprendizaje que tendrá restricciones para reducir el riesgo de que ocurra un siniestro.</p> <p>La licencia de conducción de aprendizaje será expedida por la autoridad de tránsito correspondiente y será inscrita como licencia de conducción en el RUNT.</p> <p>Artículo 12. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 769 del 2002 el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 17. OTORGAMIENTO. La Licencia de conducción será otorgada por primera vez a quien cumpla con todos los requisitos descritos en el artículo 19 de este código, por la entidad pública o privada autorizada para el efecto por el organismo de tránsito en su respectiva jurisdicción.</p> <p>Siguiendo el Sistema de Licenciamiento Gradual, todo conductor al que le sea otorgada por primera vez la licencia debe cumplir un periodo de dos (2) años en periodo de aprendizaje cumpliendo las restricciones establecidas en el artículo 20 del presente código.</p> <p>El formato de la licencia de conducción será único nacional, de conformidad con la ficha técnica que establezca el Ministerio de Transporte, incorporando como mínimo el nombre completo del conductor, fotografía, número del documento de identificación, huella y tipo de sangre, fecha de nacimiento, categorías autorizadas, restricciones, fecha en que finaliza el periodo de aprendizaje como conductor novel, fechas de expedición y de vencimiento y organismo de tránsito que la expidió.</p> <p>Dentro de las características técnicas que deben contener las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barras bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad.</p> <p>Además de la entrega de su licencia física, el conductor al que se le otorgue, renueve o recategorice su licencia, podrá solicitar la expedición adicional de la licencia de conducción digital, que contendrá todos los datos registrados por el conductor, entre ellos su dirección de domicilio y notificaciones. La licencia digital tendrá los mismos efectos legales que la licencia física y deberá ser aceptada por los cuerpos de control, y podrá ser presentada desde cualquier dispositivo tecnológico portátil.</p> <p>La licencia de conducción digital deberá guardar el registro de las sanciones y demás anotaciones asociadas a la licencia, permitiéndole la identificación, autenticación y consulta al conductor y a las autoridades en el marco de sus competencias, sin costo alguno. El Ministerio de Transporte garantizará la interoperabilidad, firma digital y consulta con todos los sistemas de información que lo requieran.</p> <p>PARÁGRAFO. Las autoridades de tránsito, organismos de tránsito y agentes de tránsito deberán dar por cumplida la obligación de portar los documentos como: documento de identidad, licencia de conducción, licencia de tránsito, seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y certificado de revisión técnico mecánica y de gases, mediante la consulta</p>	<p>en los Sistemas de Información establecidos por la autoridad de tránsito competente, sin que sea exigible su presentación en físico.</p> <p>Artículo 13. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 769 del 2002 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 18. FACULTAD DEL TITULAR. La licencia de conducción habilitará a su titular para conducir vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca la reglamentación que adopte el Ministerio de Transporte, estipulando claramente si se trata de un conductor de servicio público o particular. Las categorías establecidas por el Ministerio de Transporte deben cumplir los requisitos mínimos establecidos en el artículo 19 del presente código.</p> <p>Artículo 14. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 769 del 2002 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 19. Requisitos mínimos. Para obtener y renovar la licencia de conducción para vehículos automotores se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos mencionados en este artículo, siguiendo el Sistema de Licenciamiento Gradual.</p> <p>Para vehículos particulares de dos y tres ruedas:</p> <p>Los requisitos para obtener la licencia de conducción de aprendizaje para vehículos particulares de dos y tres ruedas son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Saber leer y escribir. 2. Tener una edad mínima de 16 (dieciséis) años. 3. Aprobar los exámenes teóricos y prácticos de conducción, practicados por Instituciones de Educación Superior de Naturaleza Pública reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. Estas Instituciones de Educación Superior deben garantizar la cobertura nacional para la realización de las pruebas, en el marco de la autonomía de las mismas y de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, cuyo resultado será registrado en el sistema RUNT. En las entidades territoriales donde las Instituciones de Educación Superior mencionadas en el inciso anterior, no puedan garantizar la cobertura en la prestación de dicho servicio, se facultará a las autoridades públicas y entidades privadas que estén registradas en el sistema RUNT, para practicar los exámenes de que trata este literal, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte. En todo caso las entidades competentes suscribirán contratos donde se establezcan claramente las condiciones para realizar los exámenes. 4. Obtener un certificado de capacitación en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística registrado ante el RUNT. 5. Presentar certificado en el que conste una condición idónea, la aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir, expedido por una Institución Prestadora de Salud o por un Centro de Reconocimiento de conductores registrado ante el RUNT.

<p>Para la obtención de licencia de conducción plena para vehículos de dos y tres ruedas particulares se deben cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido un período de 24 meses con la licencia de conducción de aprendizaje del respectivo tipo de vehículo. Los 24 meses se cuentan a partir de la fecha en que fue otorgada la licencia de conducción de aprendizaje. 2. Tener una edad mínima de 18 años. 3. Si en el período de aprendizaje el conductor novel ha perdido 4 puntos o más dentro del Sistema de Sanción por Puntos, deberá aprobar los exámenes teóricos y prácticos de conducción, practicados por Instituciones de Educación Superior de Naturaleza Pública reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. En los exámenes teóricos y prácticos se deben evaluar las habilidades, los conocimientos y las destrezas desarrolladas mientras se era titular de la licencia de conducción de aprendizaje. Estas Instituciones de Educación Superior deben garantizar la cobertura nacional para la realización de las pruebas, en el marco de la autonomía de las mismas y de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, cuyo resultado será registrado en el sistema RUNT. En las entidades territoriales donde las Instituciones de Educación Superior mencionadas en el inciso anterior, no puedan garantizar la cobertura en la prestación de dicho servicio, se facultará a las autoridades públicas y entidades privadas que estén registradas en el sistema RUNT, para practicar los exámenes de que trata este literal, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte. En todo caso las entidades competentes suscribirán contratos donde se establezcan claramente las condiciones para realizar los exámenes. <p>Para vehículos particulares de cuatro ruedas:</p> <p>Los requisitos para obtener la licencia de conducción de aprendizaje para vehículos de cuatro ruedas particulares son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Saber leer y escribir. 2. Tener una edad mínima de 16 (dieciséis) años. 3. Aprobar los exámenes teórico y práctico de conducción, practicados por Instituciones de Educación Superior de Naturaleza Pública reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. Estas Instituciones de Educación Superior deben garantizar la cobertura nacional para la realización de las pruebas, en el marco de la autonomía de las mismas y de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, cuyo resultado será registrado en el sistema RUNT. En las entidades territoriales donde las Instituciones de Educación Superior mencionadas en el inciso anterior, no puedan garantizar la cobertura en la prestación de dicho servicio, se facultará a las autoridades públicas y entidades privadas que estén registradas en el 	<p>sistema RUNT, para practicar los exámenes de que trata este literal, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte. En todo caso las entidades competentes suscribirán contratos donde se establezcan claramente las condiciones para realizar los exámenes.</p> <p>Para la obtención de licencia de conducción plena de vehículos de cuatro ruedas particulares se deben cumplir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber cumplido un período de 24 meses con la licencia de conducción de aprendizaje del respectivo tipo de vehículo. Los 24 meses se cuentan a partir de la fecha en que fue otorgada la licencia de conducción de aprendizaje. 2. Tener una edad mínima de 18 años. 3. Si en el período de aprendizaje el conductor novel ha perdido 4 puntos o más dentro del Sistema de Sanción por Puntos, deberá aprobar los exámenes teórico y práctico de conducción, practicados por Instituciones de Educación Superior de Naturaleza Pública reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional. En los exámenes teóricos y prácticos se deben evaluar las habilidades, los conocimientos y las destrezas desarrolladas mientras se era titular de la licencia de conducción de aprendizaje. Estas Instituciones de Educación Superior deben garantizar la cobertura nacional para la realización de las pruebas, en el marco de la autonomía de las mismas y de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, cuyo resultado será registrado en el sistema RUNT. En las entidades territoriales donde las Instituciones de Educación Superior mencionadas en el inciso anterior, no puedan garantizar la cobertura en la prestación de dicho servicio, se facultará a las autoridades públicas y entidades privadas que estén registradas en el sistema RUNT, para practicar los exámenes de que trata este literal, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte. En todo caso las entidades competentes suscribirán contratos donde se establezcan claramente las condiciones para realizar los exámenes. <p>Para vehículos de servicio público:</p> <p>Los requisitos para obtener la licencia de conducción para vehículos de servicio público serán los mismos aplicables a los requisitos establecidos para los vehículos de cuatro ruedas particulares, con las siguientes modificaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para obtener la licencia de conducción de aprendizaje se requiere tener una edad mínima de 18 años. 2. Para obtener la licencia de conducción plena se requiere tener una edad mínima de veinte (20) años. 3. Si en el período de aprendizaje el conductor novel ha perdido 4 puntos o más dentro del Sistema de Sanción por Puntos, deberá aprobar el
<p>examen teórico y práctico de conducción para vehículos de servicio público, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte. Obtener un certificado de capacitación en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística registrado ante el RUNT. En los exámenes teóricos y prácticos se deben evaluar las habilidades, los conocimientos y las destrezas desarrolladas mientras se era titular de la licencia de conducción de aprendizaje.</p> <p>Los conductores de servicio público deben recibir capacitación y obtener la certificación en los temas que determine el Ministerio de Transporte.</p> <p>Parágrafo 1. La licencia de conducción de aprendizaje será expedida por la autoridad de tránsito correspondiente y será inscrita como la licencia de conducción provisional ante el RUNT.</p> <p>Con la finalidad de evitar mayores gastos a las personas que pasan de ser titulares de una licencia de conducción provisional a una licencia de conducción plena, en el caso de que el conductor novel no deba presentar los exámenes teóricos y prácticos para adquirir la licencia de conducción plena por no haber perdido 4 puntos o más durante el período de aprendizaje, este podrá optar por solo adquirir la licencia de forma digital.</p> <p>El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar las modificaciones pertinentes en el formato de la licencia de conducción digital.</p> <p>Parágrafo 2. Los contenidos de los exámenes teóricos y prácticos para la obtención de la licencia de conducción de aprendizaje y plena serán definidos por el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Transporte.</p> <p>Parágrafo 3. Para obtener la recategorización o la renovación de la licencia de conducción se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos y los instrumentos médicos pertinentes que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte, según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la franja horizontal y vertical.</p> <p>Se excluye de la anterior obligación a los conductores noveles que, cumplidos los requisitos mencionados en el presente artículo, aspiren a una licencia de conducción plena.</p> <p>Artículo 15. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 769 del 2002 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 20. Restricciones para cada tipo de licencia. El Ministerio de Transporte definirá mediante resolución las categorías de licencias de</p>	<p>conducción y recategorizaciones, lo mismo que las restricciones especiales que deben tenerse en cuenta para la expedición de las licencias según cada categoría.</p> <p>En todo caso, la reglamentación por parte del Ministerio de Transporte estará sujeta a las restricciones generales del Sistema de Licenciamiento Gradual enunciadas a continuación.</p> <p>Los titulares de las licencias de conducción de aprendizaje para vehículos de dos y tres ruedas particulares tendrán las siguientes restricciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No pueden conducir con pasajeros. 2. No pueden conducir en vías interurbanas. 3. Deben conducir entre las 5:00 am y las 8:00 pm. 4. Deben conducir únicamente vehículos de dos y tres ruedas con un cilindraje menor o igual a 125 cc. <p>Los titulares de las licencias de conducción de aprendizaje para vehículos de cuatro ruedas particulares tendrán las siguientes restricciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Deben conducir con un acompañante mayor titular de una licencia de conducción plena. 2. Deben conducir entre las 5:00 am y las 8:00 pm. 3. No pueden conducir en vías interurbanas. <p>Parágrafo. El incumplimiento de estas restricciones tendrá como sanción la reducción de 4 (cuatro) puntos en el Sistema de Sanción por Puntos y la inmovilización del vehículo.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV Disposiciones generales</p> <p>Artículo 16. Multas a conductores de motocicleta. Adiciónese las siguientes infracciones de tránsito al literal C del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, las cuales quedarán así:</p> <p>C.40. Conducir motocicleta con menores de edad, cuya altura no les permita apoyar los pies sobre el posapie, sin sistemas de seguridad infantil en motocicleta. Para tal efecto, el Ministerio de Transporte expedirá una reglamentación sobre los sistemas de seguridad infantil en motocicletas dentro de los 6 (seis) meses siguientes a la expedición de esta ley.</p> <p>C.41. Conducir motocicleta con menores de 10 años a más de 30 kilómetros por hora.</p> <p>Artículo 17. Vigencia. Las disposiciones contenidas en el Capítulo II de esta Ley aplican únicamente para las personas que obtengan su licencia de conducción por primera vez y para quienes tengan la obligación de renovar su licencia de conducción.</p> <p>Esta ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

Cordialmente,

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá	 CRISTÓBAL CAICEDO ÁNGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia
 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Alianza Verde	 LUIS CARLOS CHOCHO TOBÓN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Liberal

 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República	 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 YULIETH ANDREA SÁNCHEZ Representante a la Cámara	 H.R. ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina
 OLGA LUCÍA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Índice

1. OBJETO
2. JUSTIFICACIÓN
 - 2.1 La problemática de seguridad vial a nivel global y nacional
 - 2.2 La problemática de los conductores reincidentes y el Sistema de Sanción por Puntos
 - a. Diagnóstico
 - b. Evidencia teórica y casos prácticos del Sistema de Sanción por Puntos
 - c. Propuesta de Sistema de Sanción por Puntos
 - 2.3 La problemática de los conductores noveles involucrados en siniestros viales y el Sistema de Licenciamiento Gradual
 - a. Diagnóstico
 - b. Evidencia teórica y casos de éxitos sobre el Sistema de Licenciamiento Gradual
 - c. Propuesta
 - 2.4 Bibliografía
 3. Normatividad relacionada
 4. Impacto fiscal
 5. Declaración de conflictos de interés

1. OBJETO

El objeto de la presente ley es garantizar el derecho a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos en el sistema de tránsito y transporte terrestre mediante la seguridad vial bajo el enfoque de Sistema Seguro, dando prioridad a los jóvenes entre los 18 y los 28 años que tramitan por primera vez una licencia de conducción, regulando de manera gradual el proceso de sanción por puntos y de licenciamiento de conducción gradual para conductores noveles.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1 La problemática de seguridad vial a nivel global y nacional

A nivel mundial la principal causa de fallecimiento prematuro para los adolescentes y adultos jóvenes entre los 15 y los 29 años son los siniestros viales (OMS). Colombia no es ajena a esta problemática, y para este mismo grupo de edad los siniestros viales cobran miles de vidas al año, ubicándose como la segunda causa de muerte externa, solamente detrás de los homicidios y sus secuelas (DANE, 2019).

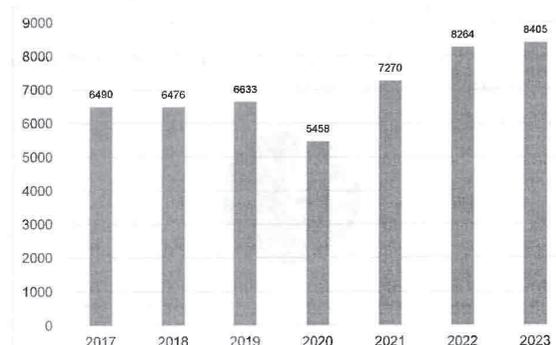
La legislación colombiana ha avanzado en materia de seguridad vial, pues en los últimos años el Estado colombiano adhirió al Acuerdo Internacional de las Naciones Unidas sobre vehículos de motor de 1958

(Vehículos seguros) y adicionalmente, se establecieron y reglamentaron límites máximos de velocidad en zonas urbanas de 50 km/h y 30 km/h en zonas escolares y residenciales (velocidades seguras). No obstante, para continuar avanzando hacia la protección efectiva de la integridad y vida de la ciudadanía en las vías de nuestro país, se deben plantear medidas y utilizar herramientas adicionales; pues las mejoras legislativas en materia de seguridad vial aún son insuficientes.

En este sentido, las sanciones administrativas por el incumplimiento a las infracciones de tránsito y el licenciamiento de conducción y su normativa juegan un rol esencial para garantizar que los conductores en las vías conozcan su responsabilidad y se garantice su idoneidad para transitar por los corredores viales de manera segura y reducir así el riesgo de que un siniestro grave ocurra.

El número de los fallecimientos a causa de siniestros viales entre 2017 y 2023 fue de 48.966 (promedio de más de 6.999 fallecidos por año) (ANSV, 2024) (véase gráfica 1). Lamentablemente, el año 2023 ha sido el año registrado con mayor número de vidas perdidas en las vías, con más de 8.405 fallecimientos.

Gráfica 1. Número de fallecimientos en siniestros viales, 2017-2023

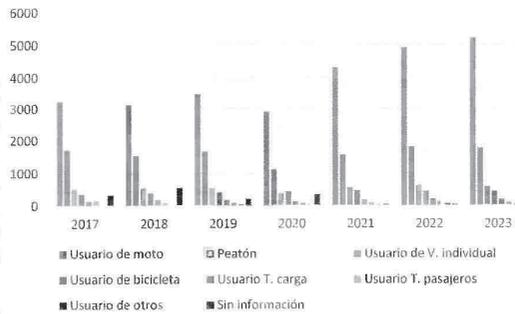


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial

Las víctimas en su mayoría son actores viales vulnerables, (representaron entre 2017 y 2023 el 84 % de las muertes). Según los datos encontrados en el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, el actor vial más afectado por la siniestralidad es quien conduce una motocicleta, representando el 55 % de los fallecidos entre el 2017 y el 2023 (más de

27.000 vidas perdidas). Por su parte, los peatones representaron el 23% con más de 11.000 víctimas fatales. Los ciclistas no han sido ajenos a este flagelo de la siniestralidad, pues 2.900 han perdido la vida a causa de los siniestros viales. (véase gráfica 2 y gráfica 3.)

Gráfica 2. Víctimas de siniestros viales por actor 2017-2023



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial

Gráfica 3. Porcentaje de fallecidos por usuario en siniestros viales, 2017-2023

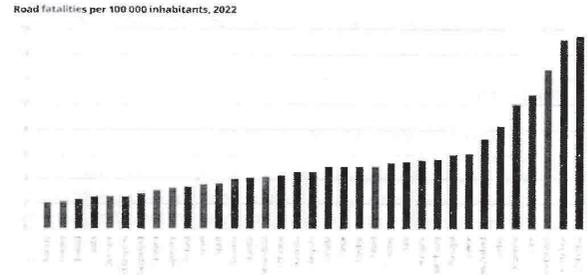


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Nacional de Seguridad Vial

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su Reporte Anual sobre Seguridad Vial del año 2023, expuso que Colombia fue el país con mayor número de fallecimientos en las vías por cada 100.000 habitantes en 2022

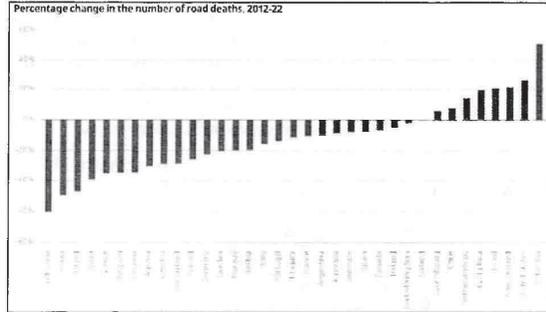
y el país de la OCDE con mayor variación en el número de fatalidades en siniestros viales (2012-2022), con más del 40% (véase gráfica 5 y 6).

Gráfica 4. Fallecimientos en las vías por cada 100.000 habitantes, 2022



Fuente: Road Safety Annual Report 2022, OECD publicación.

Gráfica 5. Variación en el número de fatalidades en siniestros viales 2010-2019



Fuente: Road Safety Annual Report 2022, OECD publicación.

Como se evidenció anteriormente, la siniestralidad vial en Colombia viene en ascenso lo cual es una tragedia no solo como sociedad por la muerte de miles de personas al año, sino para las familias de las personas fallecidas. Por ello el objetivo de este proyecto de ley es reducir la siniestralidad vial intentando resolver dos problemáticas: los conductores que cometen de forma recurrente infracciones de tránsito y los siniestros viales de los conductores noveles. Estas dos

problemáticas se pueden solucionar a través de dos herramientas que la literatura especializada en el tema ha demostrado que tiene efectos positivos: el Sistema de Sanción por Puntos y el Sistema de Licenciamiento Gradual.

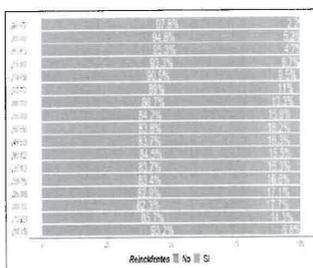
2.2 La problemática de los conductores reincidentes y el Sistema de Sanción por Puntos

a. Diagnóstico

En una investigación hecha por la Agencia Nacional de Seguridad Vial (en adelante ANSV), esta encontró que “en los últimos 15 años cerca del 30% de los conductores que se han visto involucrados en siniestros viales lo han hecho en más de una ocasión. Para los últimos 5 años ese porcentaje es del 15%.” (ANSV, 2023, pág. 4). Este dato pone de presente la magnitud del problema y es que un gran porcentaje de las personas que se mueren en las vías de Colombia ya habían sido multadas anteriormente.

Siguiendo con el estudio de la ANSV, entre el 2018 y el 2022 más de un millón de conductores se vieron involucrados en siniestros viales. El 15% de estas personas tuvo más de un siniestro (alrededor de 160 mil personas), el 74% se vio involucrado en dos siniestros y el 17% en tres siniestros (ANSV, 2023). Además, alrededor de 26 mil conductores tuvieron 2 siniestros viales con víctimas (lesionados o fallecidos), alrededor de 3 mil tuvieron tres siniestros viales con víctimas y 555 tuvieron cuatro siniestros viales con víctimas. Lamentablemente, la mayoría de los conductores reincidentes en la población joven, entre los 20 y los 30 años como se observa en la gráfica n. 6.

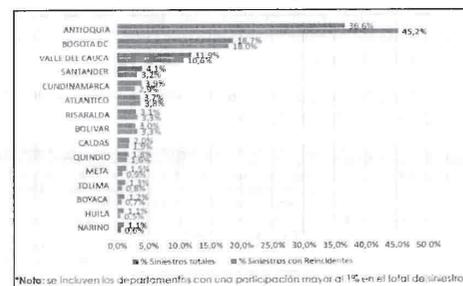
Gráfica n. 6. Porcentaje de reincidencia en siniestralidad vial según rango de edad del primer siniestro, 2018-2022.



Fuente: ONSV a partir del RUNT

Por departamentos, Antioquia es el que concentra el mayor número de siniestros y el mayor porcentaje de siniestros con conductores reincidentes, como se observa en la gráfica n. 7. Sobre el tipo de vehículo involucrado en los siniestros de los reincidentes, se encontró que “el 51% de los conductores reincidentes tuvieron un siniestro donde estuvo involucrada una o más motocicletas” (ANSV, 2023, pág. 17).

Gráfica n. 7. Distribución de siniestros totales y de siniestros de conductores reincidentes por departamento, 2018-2022



Fuente: ONSV a partir de RUNT

Finalmente, la Agencia construyó el concepto de “conductores reincidentes críticos”, es decir, aquellos conductores involucrados en 5 o más siniestros con víctimas. Estos conductores tienen unas características particulares que los diferencian de los demás conductores reincidentes. Por ejemplo, los reincidentes críticos tienen un promedio superior de comparendos en comparación con los conductores reincidentes: 11 vs 8 respectivamente. También tienen un mayor porcentaje de comparendos pendientes en comparación con los conductores reincidentes: 28% vs 6%. Finalmente, los reincidentes críticos presentan mayores porcentajes de no vigencia del SOAT y de la Revisión Técnico Mecánica con respecto al total de conductores (ANSV, 2023, pág. 27).

b. Evidencia teórica y casos prácticos del Sistema de Sanción por Puntos

Una de las estrategias para frenar la comisión de infracciones de tránsito de forma continua es a través de los sistemas de penalización o sanción por puntos. Estos sistemas consisten en el otorgamiento o asignación de puntos a cada licencia de conducción. Teniendo en cuenta la gravedad de la infracción de tránsito cometida, se pierde

cierta cantidad de puntos o hasta la totalidad del puntaje otorgado inicialmente. Los puntos se pueden recuperar parcialmente, por medio de cursos de capacitación sobre la conducción responsable o realizando trabajo comunitario.

Tal y como se observa en la Tabla 1, la literatura especializada en el tema ha evidenciado que la implementación de estos sistemas aumenta el efecto disuasorio en el corto plazo, especialmente en los conductores que han cometido diferentes infracciones de tránsito y que están por llegar a los 0 puntos. Sin embargo, la misma literatura insiste en que las medidas son efectivas en la medida en que también se fortalezcan las medidas de control y monitoreo vial pues así se garantiza el cumplimiento de las normas de tránsito y la capacidad de sancionar en caso de su incumplimiento.

Tabla n. 1. Revisión de literatura especializada sobre los sistemas de penalización o sanción por puntos

Autores	Resultados de la investigación
Bourgeon & Picard (2007)	<ul style="list-style-type: none"> Privar a los infractores de su licencia es una sanción no monetaria que permite al gobierno incapacitar a personas peligrosas y eso también disuade a la mayoría de los conductores de infringir la ley.
Castillo-Manzano & Castro-Nuño (2012)	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados muestran un fuerte impacto positivo inicial (reducciones del 15 al 20% en accidentes, muertes y lesiones). Esta efectividad limitada está relacionada con la ausencia de aplicación complementaria para respaldar estas medidas. (Se recomienda aplicar medidas de control y monitoreo).
De Paola et al. (2012)	<ul style="list-style-type: none"> Efectos de la introducción en julio de 2003 un sistema de puntos de penalización por infracciones de conducción en Italia. La introducción del Sistema de Puntos de Penalización (PPS por sus siglas en inglés) ha llevado a una reducción de alrededor del 9% de los accidentes de tráfico y de alrededor del 30% de las muertes en accidentes de tránsito.
Sogberg & Sundfjer (2019)	<ul style="list-style-type: none"> Los conductores que están cerca del límite de descalificación se vuelven más respetuosos de la ley, en comparación con aquellos con pocos o ningún punto.

Fuente: elaboración propia

En países como España, Francia o Italia se implementó el sistema y los resultados fueron positivos en cuanto a la reducción de los siniestros viales.

Tabla n. 2. Resultados de países con Sistema de Penalización/Sanción por Puntos

País	Resultado
España	Implementación de la medida en 2006 redujo las fatalidades en el tránsito en un 16,6 %.
Francia	Implementación de la medida en 1992 redujo en un 11,6 % el número de muertes en el tránsito
Italia	La implementación de la medida redujo 7,3 % las muertes en el tránsito.

licencias de conducción por primera vez y 1.010.026 renovaciones, 15% y 41% más que en el 2021, respectivamente (RUNT, 2023).

Según datos disponibles, la categoría de licencias de conducción donde hay mayor número de conductores son las licencias A2 (motocicletas con cilindraje mayor a 125 cc.) y B1 (automóviles, camperos) con 3.8 y 2.7 millones de licencias registradas, respectivamente (2021, pág. 12)¹. Esto quiere decir que en el 2020 las licencias A2 representaron el 45% del total de licencias y las B1 el 32%, tal y como se observa en la tabla n. 4.

Tabla n. 4. Descripción de las licencias de conducción por categoría de licencia, sexo y edad

	A1	A2	B1	B2	B3	C1	C2	C3	Total
N	12.223	3.812.399	2.736.200	84.099	4.549	1.550.486	276.657	6.732	8.483.435
%	0,10	44,90	32,30	1,00	0,10	18,30	3,30	0,10	100,00
Sexo (% M- % H)	72,1 - 27,9	27,4 - 72,6	38,1 - 61,9	2,2 - 97,8	1,1 - 98,9	22,0 - 78,0	3,3 - 96,7	1,1 - 98,9	28,8 - 71,2
Edad media (sd)	28,5 (9,6)	28,1 (9,7)	30,1 (10,7)	39,1 (11,4)	44,3 (11,5)	30,5 (10,1)	31,8 (11,1)	39,6 (12,8)	29,42 (10,28)

Fuente: Universidad de Los Andes, 2021.

Del total de licencias la mayor cantidad fueron expedidas para jóvenes que se ubican entre los 16 y los 35 años, habiendo un pico significativo entre los 20 y los 23 años. El mayor porcentaje de las licencias expedidas en estas edades se realizan para las categorías A2 y B1, donde más del 50% de los conductores solicita la licencia antes de los 28 años (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 13).

Gráfica n. 8. Distribución de edad de expedición por categoría de licencia

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016.

c. Propuesta de Sistema de Sanción por Puntos

Todos los sistemas de sanción por puntos se componen de los siguientes elementos: una asignación de un puntaje específico a cada licencia de conducción, unas causales de pérdida de puntos por la comisión de infracciones de tránsito, unas formas en las que se pueden recuperar los puntos y las consecuencias por la pérdida de los puntos.

En este sentido, la propuesta de este proyecto de ley es la siguiente:

Tabla n. 3. Elementos del Sistema de Sanción por Puntos

Elementos	Contenido
Asignación inicial de puntos	Veinte (20)
Causales de pérdida de puntos: según la gravedad de la infracción	2 puntos: infracciones del literal A del artículo 131 de la Ley 769 4 puntos: infracción del literal B del artículo 131 6 puntos: infracciones del literal C del artículo 131 10 puntos por la comisión de unas infracciones puntuales 15 puntos: infracciones de los literales D y E del artículo 131 y por exceder la velocidad permitida por más de 20 km/h
Recuperación parcial del puntaje	Se recuperan la mitad de los puntos por la comisión de las infracciones del literal A y B del artículo 131 de la Ley 769. Los puntos se recuperan realizando el curso sobre normas de tránsito.
Pérdida de la totalidad de puntos	Las primeras cuatro veces que se alcancen los 0 puntos se suspende la licencia. El tiempo de suspensión aumenta paulatinamente. La quinta vez que se alcancen los 0 puntos se cancela la licencia.
Procedimiento sancionatorio	Se sigue el fijado en el artículo 135 de la Ley 769
Sistema de información	Se integran al SIMIT
Entrada en vigencia	Aplica para las personas que obtengan su licencia por primera vez y para aquellos que renueven la licencia

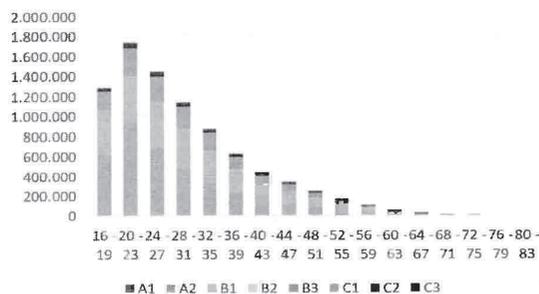
Fuente: elaboración propia

En este punto es importante realizar dos precisiones jurídicas. La primera es que el Sistema de Sanción por Puntos se aplicará en paralelo a las multas económicas y/o administrativas como consecuencia de la infracción de las normas de tránsito establecidas en el artículo 131 y siguientes de la Ley 769 del 2002. La segunda es que, según se observa en el Código de Tránsito, una misma conducta puede tener una o más consecuencias administrativas. Esto se observa cuando la norma permite no solo sancionar económicamente con una multa por la comisión de una infracción, sino también con la inmovilización del vehículo o la suspensión o la cancelación de la licencia de conducción.

2.3 La problemática de los conductores noveles involucrados en siniestros viales y el Sistema de Licenciamiento Gradual

a. Diagnóstico

A diciembre de 2022, 13.776.944 de ciudadanos cuentan con una licencia de conducción activa. En el 2022 se realizaron 1.170.502 expediciones de

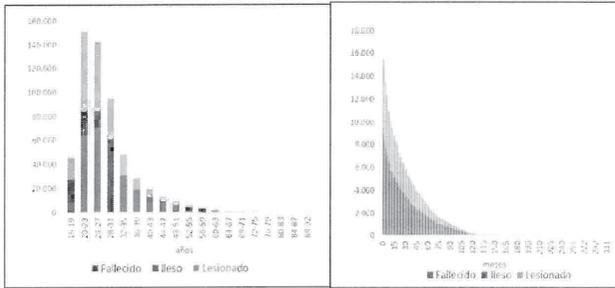


Fuente: Universidad de Los Andes, 2021

El hecho de que la mayor parte de las licencias sean expedidas por los jóvenes es problemático debido al número de jóvenes que mueren día a día en las vías de Colombia. Según el mismo estudio de la Universidad de Los Andes, “las personas más jóvenes y con menor experiencia están asociadas a un mayor número de siniestros” (2021, pág. 17). Los datos son más dicientes aún cuando se observa en la gráfica n. 9 que, primero, el rango de edad en el que se presentan la mayor cantidad de siniestros es de los 20 a 23 años, con el 27% de la totalidad de los siniestros y que alrededor del 50% de los siniestros están relacionados con conductores de 25 años o menos. Segundo, que “el 50% de los siniestros están asociados a conductores con experiencia igual o menor a 2 años” (2021, pág. 17).

¹ Aunque el dato es del 2020, es razonable que esta tendencia no haya cambiado en los últimos años.

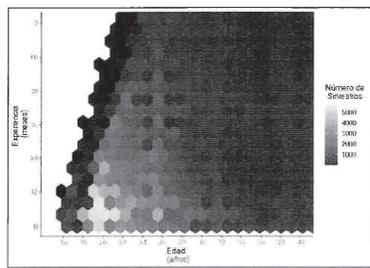
Gráfica n. 9. Distribución de la edad del conductor al momento del siniestro (izquierda) y experiencia (derecha) según el estado del conductor



Fuente: Universidad de Los Andes, 2021.

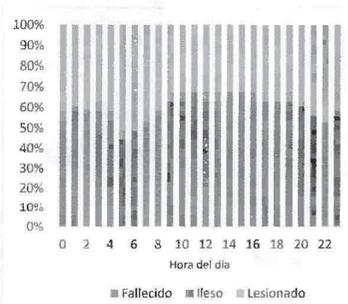
Cuando se examinan las dos variables al tiempo, se evidencia que las personas menores de 40 años y con 6 años de experiencia, concentran alrededor del 90% de los siniestros. Más grave aún es que la mayor concentración de los siniestros se da en los conductores novatos, es decir, aquellos con menos de 1 año de experiencia y menores a los 20 años (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 17).

Gráfica n. 10. Frecuencia de siniestros por experiencia y edad.



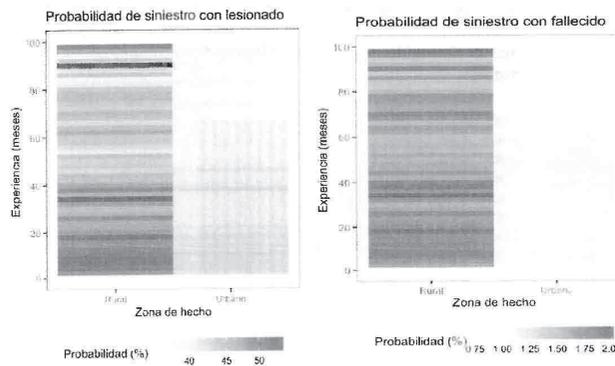
Fuente: Universidad de Los Andes, 2021

Además, los siniestros viales mortales ocurren en las horas de la noche, especialmente entre las 22:00 h y las 5:00 h, lo cual quiere decir que es necesario regular y limitar el tránsito de los más jóvenes en este período horario.



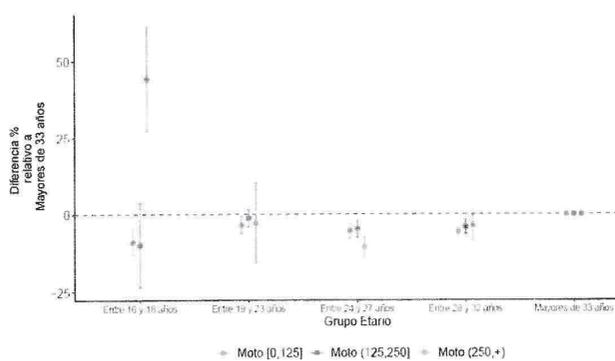
Fuente: Universidad de Los Andes, 2021

El estudio finalmente muestra dos datos relevantes. La primera es que hay una mayor probabilidad de siniestros mortales y no mortales de los conductores noveles en las zonas rurales que en las zonas urbanas. En el caso de los siniestros viales no mortales, esto ocurre con los conductores con menos de 40 meses de experiencia. En el caso de los siniestros viales mortales, "los siniestros en zonas rurales tienen una probabilidad mayor de fatalidad que los urbanos sin importar la experiencia." (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 10) La gráfica n. 12 lo evidencia:



Fuente: Universidad de Los Andes, 2021.

El segundo dato relevante que muestra el estudio es que "existe una mayor probabilidad de un siniestro grave (lesión o muerte) para los conductores entre 16 y 18 años que conducen una motocicleta mayor a 250 cc". (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 11)



Fuente: Universidad de Los Andes, 2021.

Los datos anteriores van en línea con lo que sugieren diferentes investigaciones las cuales han determinado que los conductores jóvenes o quienes han obtenido su licencia de conducción por primera

vez y se encuentren manejando de manera reciente tienen mayor probabilidad de cometer errores en la vía. También justifican las restricciones que se proponen en el proyecto de ley: **no conducir con pasajeros, no conducir en vías interurbanas, conducir únicamente en un período horario determinado y sólo determinado tipo de vehículos en función de su potencia.**

Los datos anteriores van en línea con lo que sugieren diferentes investigaciones las cuales han determinado que los conductores jóvenes o quienes han obtenido su licencia de conducción por primera vez y se encuentren manejando de manera reciente tienen mayor probabilidad de cometer errores en la vía. Según Scott-Parker (2013) los conductores jóvenes son los más afectados en los siniestros viales, dado que son ellos quienes generalmente adoptan conductas de riesgo tales como exceder los límites de velocidad, conducir bajo los efectos de sustancias psicoactivas, no usar los elementos de protección, entre otras. Una de las medidas más efectivas para reducir la mortalidad vial de los noveles es, justamente, modificar la manera en que se licencian de tal forma que este sea un proceso gradual.

b. Evidencia teórica y casos de éxitos sobre el Sistema de Licenciamiento Gradual

En la misma investigación realizada por parte de la Universidad de los Andes para la Agencia Nacional de Seguridad Vial en el año 2021, se determinó que una medida efectiva para reducir el riesgo y la siniestralidad de los conductores noveles es la creación del licenciamiento de conducción gradual para estos conductores que se encuentran en una etapa de aprendizaje en las vías. El Licenciamiento de Conducción Gradual (GDL por sus siglas en inglés) consiste en aplicar restricciones a los conductores noveles temporalmente para afianzar sus conocimientos e incrementar su experiencia sin arriesgar su integridad ni la de los demás actores viales.

Dice la investigación:

Toda la literatura incluida en la revisión sistemática de "revisión de revisiones para evaluar el licenciamiento gradual" y de la revisión sistemática para "conductores jóvenes novatos" destaca el efecto positivo que tiene la implementación del licenciamiento GDL en la reducción número de siniestros viales. Se evidencia, principalmente, la efectividad del licenciamiento y del aprendizaje gradual, y de los diferentes componentes o restricciones que hacen parte de este sistema de licenciamiento GDL (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 37).

El Sistema de Licenciamiento Gradual es un sistema de licenciamiento diseñado bajo tres etapas de aprendizaje graduales. La primera etapa

trata de un período de “conducción practica que permite al conductor joven novato conducir únicamente bajo la supervisión de un adulto que tenga una licencia de conducción vigente” (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 42). En esta primera etapa se establecen algunos requisitos como un número mínimo de horas de conducción supervisadas, una franja horaria donde no se puede circular y una prohibición de manejar determinados vehículos dependiendo de su potencia.

En la segunda etapa de aprendizaje se permite que el conductor novato conduzca sin el acompañamiento de un mayor de edad con licencia plena pero se limita su desplazamiento con ciertas restricciones “que garantizan que este conductor se exponga a situaciones de mayor riesgo (por ejemplo, restricciones de conducción nocturna, restricción de pasajeros jóvenes o restricciones de alcohol en la sangre [BAC cero]) de manera restringida” (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 42).

Finalmente, la tercera etapa es cuando el conductor joven novato “ha completado cada una de las etapas de aprendizaje mencionadas (...) y ha adquirido a través de ellas las habilidades y destrezas necesarias para adquirir la licencia de conducción completa; sin restricciones, pero con responsabilidades (Hedlund et al., 2006; Williams, 2017 en Universidad de Los Andes, 2021, pág. 42).

Según la literatura revisada, se pueden encontrar 10 componentes del GDL. Dependiendo del número de componentes que integre el sistema, mayores son las probabilidades de que este genere un efecto positivo en la reducción de siniestros viales (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 87). Los componentes son: 1) edad mínima de aprendizaje, 2) horas mínimas de conducción supervisada, 3) período mínimo de aprendizaje, 4) restricción de conducción nocturna, 5) restricción de número de pasajeros jóvenes, 6) niveles mínimos de alcohol en la sangre/aliento (BAC cero), 7) restricción de uso de dispositivos móviles, 8) requisitos de educación vial teórica y práctica, 9) sanciones y restricciones relacionadas con los componentes del GDL y 10) uso de placa o insignia de aprendiz (Universidad de Los Andes, 2021, pág. 89).

En cuanto a los casos de éxito, los resultados positivos del sistema han sido comprobados ampliamente por la literatura especializada. En Nueva Zelanda, Estado donde se creó el GDL, la medida tuvo efectos positivos reduciendo los siniestros en un 26% en la población de conductores jóvenes novatos (Hartling et al. 2009, p. 3 en Universidad de Los Andes, 2021, pág. 46). En Australia, la implementación del sistema redujo en un 25% los siniestros entre los conductores de 16 a 19 años ((Senserrick & Williams, 2015, p. 13 en Universidad de Los Andes, 2021, pág. 47). En Alemania, la reducción fue del 20% en los conductores jóvenes novatos (ERSO, 2015, pp. 35-36 en Universidad de Los Andes, 2021, pág. 47). En los Estados Unidos la implementación del GDL tuvo

una disminución entre el 20% y el 40% entre la población de conductores jóvenes novatos (Bates et al., 2014, p. 432 en Universidad de Los Andes, 2021, pág. 90)

c. Propuesta

Siguiendo entonces las recomendaciones hechas por la literatura especializada, en el presente proyecto de ley se implementa el Sistema de Licenciamiento Gradual (en adelante SLG) para conductores noveles en el ordenamiento jurídico colombiano. El SLG está compuesto principalmente de dos elementos: el primero son los requisitos para adquirir la licencia de conducción incluido en el artículo 19 de la Ley 769 del 2002. En esta modificación se introduce la licencia de aprendizaje y la licencia plena, estableciendo los diferentes requisitos para obtener cada tipo de licencia por cada tipo de vehículo (de dos y tres ruedas, de cuatro ruedas y de servicio público).

En este punto es importante mencionar que no se introdujeron los tres niveles de aprendizaje a los que se refiere la literatura con la finalidad de reducir los costos de los exámenes teóricos y prácticos que hay que realizar para obtener cada tipo de licencia.

Tabla n. 5. Requisitos para obtener la licencia de aprendizaje y licencia plena según el tipo de vehículo

Requisitos		
	Vehículos 2, 3 y 4 ruedas	Vehículos de servicio público
Licencia de aprendizaje	- Saber leer y escribir - Edad mínima de 16 años - Aprobar exámenes teóricos y prácticos	- Saber leer y escribir - Edad mínima de 18 años - Aprobar exámenes teóricos y prácticos
Licencia plena	- Haber durado 24 meses con la licencia de aprendizaje - Edad mínima de 18 años - Aprobar los exámenes teóricos y prácticos.	- Haber durado 24 meses con la licencia de aprendizaje - Edad mínima de 20 años - Aprobar los exámenes teóricos y prácticos

El segundo elemento es la introducción de un artículo que se refiere a las restricciones de cada tipo de licencia. Estas restricciones van de la mano de los componentes del GDL mencionados en párrafos anteriores. Es importante anotar que se incluyeron la mayoría de las restricciones no consagradas en la legislación colombiana, ya que los límites de alcohol en la sangre, el no uso de dispositivos móviles y los requisitos de educación vial teórica y práctica ya están contemplados en el ordenamiento jurídico.

Tabla n. 6. Restricciones por tipo de licencia y por tipo de vehículos

Restricciones			
	Vehículos 2 y 3 ruedas	Vehículos de 4 ruedas	Vehículos de servicio público
Licencia de aprendizaje	- No pueden conducir con pasajeros. - No pueden conducir en vías intraurbanas. - Velocidad máxima de 50 km/h. - Entre las 5:00 am y 8:00 pm. - Menor o igual a 150 cc.	Deben conducir: - Con un acompañante > 18 años con licencia de conducción plena. - Entre las 5:00 am y 8:00 pm. - Solo en perímetros urbanos.	Sin restricciones
Licencia plena	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones

2.4 Bibliografía

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2023). Reincidencia en siniestralidad vial: análisis de factores asociados con la probabilidad de que un conductor reincida en siniestros viales. Bogotá.

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2024). Obtenido de <https://ansv.gov.co/es/observatorio/estadisticas/historico-victimas>

Boletín N° 3376-15, disponible en: http://sil.senado.cl/cgi-bin/index_eleg.pl?3376

ITF (2023), Road Safety Annual Report 2023, OECD Publishing, Paris.

Organización Mundial de la Salud, 2008. Control de la velocidad: Un manual de seguridad vial para los responsables de tomar decisiones y profesionales. Ginebra, Sociedad Global de Seguridad Vial (GRSF por sus siglas en inglés), 2008

Registro Único Nacional de Tránsito. (2023). Balance de cifras RUNT 2022. Bogotá, Colombia

Universidad de Los Andes. (2021). Capítulo 6. Análisis de datos. En Estudio epidemiológico sobre niveles de idoneidad de conductores. Bogotá.

Universidad de Los Andes. (2021). Estudio epidemiológico sobre niveles de idoneidad de conductores. Bogotá.

3. Normatividad relacionada

En el nivel constitucional, se encuentran las siguientes normas relacionadas con el presente proyecto de ley:

- El preámbulo de la Constitución Política en donde el pueblo de Colombia pretende asegurar a sus integrantes, entre otras cosas, la vida, la justicia, la libertad y la paz.

- El artículo 1 de la Constitución Política, en donde se habla de que el Estado Colombiano está fundado en el respeto de la dignidad humana.
- El artículo 2 de la Constitución Política, en donde se habla de que son fines esenciales del Estado, entre otros, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.
- El artículo 11 de la Constitución Política, en donde se habla de que el derecho a la vida es inviolable.
- El artículo 24 de la Constitución Política, en donde se habla de que todo colombiano, con las limitaciones establecidas en la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional.
- El artículo 44 de la Constitución Política, en donde se habla de los derechos fundamentales de los niños, entre ellos la vida, la integridad física y la salud de estos.
- El artículo 45 de la Constitución Política, en donde se habla de los derechos a la protección y a la formación integral del adolescente.

En el nivel legal se encuentran principalmente las siguientes leyes:

- Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”
- Ley 1383 de 2010 “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”
- Ley 1696 de 2013 “Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas”
- Ley 1843 de 2017 “Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 2251 de 2022 “Por la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones Ley Julián Esteban”.

En el nivel reglamentario se encuentran principalmente los siguientes actos administrativos:

- Resolución 1500 de 2005 “Por la cual se reglamentan las categorías de la licencia de conducción, de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley 769 de 2002.”.
- Resolución 3245 de 2009 “Por la cual se establecen los requisitos para la habilitación de los centros de enseñanza automovilística”.
- Resolución 217 de 2014 “Por la cual se reglamenta la expedición de los certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz para la conducción de vehículos.”

4. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa.

Es importante mencionar que en la presente iniciativa no genera ningún costo fiscal a mediano o largo plazo, mención que se deja de presente en la exposición de motivos.

5. Declaración de conflictos de interés

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congreso pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que la propuesta pretende crear un marco regulatorio general y abstracto para toda persona dentro del territorio colombiano que sea titular de una licencia de conducción, con la finalidad de que los siniestros viales mortales y no mortales sean reducidos.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa

Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“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”.

En el mismo sentido, es pertinente 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.

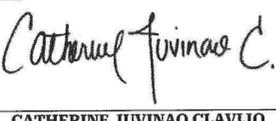
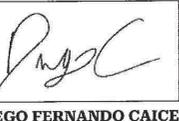
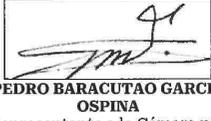
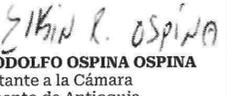
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

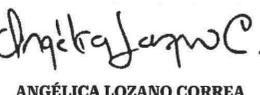
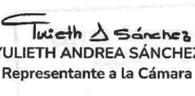
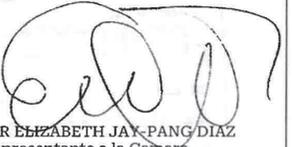
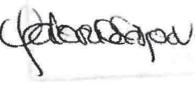
b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

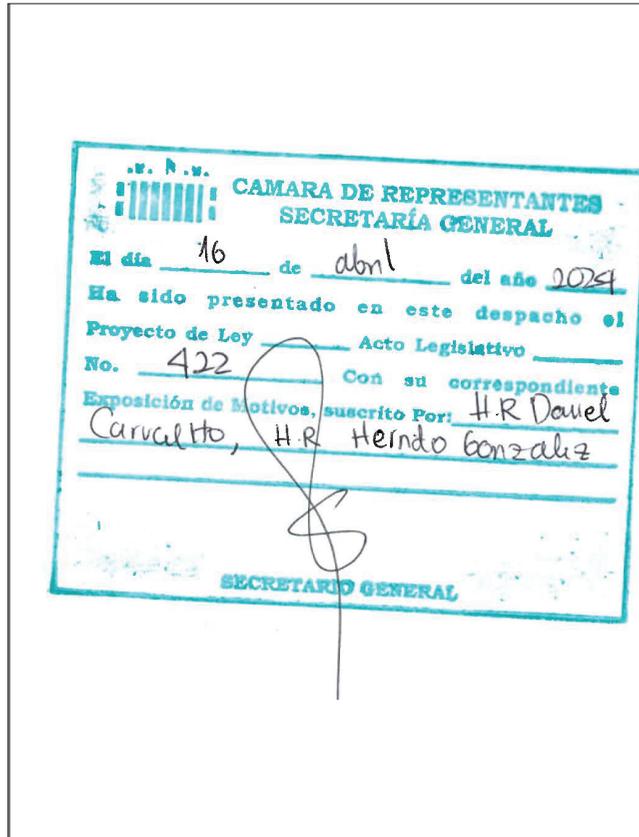
c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Es de aclarar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley estatutaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime del deber del Congreso de identificar otras causales adicionales.

Atentamente,

 <p>DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia</p>	 <p>Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo</p>
 <p>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá</p>	 <p>CRISTÓBAL CAICEDO ÁNGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca</p>
 <p>DIEGO FERNANDO CAICEDO NAVAS Representante a la Cámara por Cundinamarca</p>	 <p>PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia</p>
 <p>ELKIN RODOLFO OSPINA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Alianza Verde</p>	 <p>LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Partido Liberal</p>

 <p>ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República</p>	 <p>LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca</p>
 <p>YULIETH ANDREA SÁNCHEZ Representante a la Cámara</p>	 <p>H.R. ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina</p>
 <p>OLGA LUCÍA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>	 <p>KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>
 <p>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde</p>	 <p>HERNANDO GONZÁLEZ Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p>



CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se formulan los lineamientos para la política pública a favor de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
 Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7 No. 8-68
 Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-022774
 Bogotá D.C., 29 de abril de 2024 15:24

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley 13 de 2023 Cámara "por medio de la cual se formulan los lineamientos para la política pública a favor de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "Establecer lineamientos de política pública para el fortalecimiento, formalización y generación de empleo a través de los micronegocios barriales y vecinales del país, como parte de la economía popular y comunitaria, así como de las tiendas y panaderías de barrio como aliados estratégicos en el suministro de los productos de primera necesidad".

Para el efecto, en el marco de la Política Pública Nacional de los micronegocios barriales y vecinales, se consagra por lineamientos, los siguientes: (i) por parte del Gobierno nacional se promoverá la generación de programas de formación empresarial y el acceso a los mismos; se creará una línea de formación especial para mejorar las capacidades y uso de las tecnologías de la información, ventas e-commerce, entre otros; se incorporará a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales como parte de los micronegocios del país, como actores estratégicos en los planes sectoriales, nacionales y territoriales que se creen para garantizar la seguridad alimentaria, nutricional y de abastecimiento en el país; (ii) las alcaldías y gobernaciones crearán programas para el fortalecimiento empresarial de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país; (iii) el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) incluirá dentro de la Encuesta Nacional de Micronegocios, un módulo especial para la captura y seguimiento de información estadística sobre tiendas y panaderías de barrio y vecinales; (iv) las tiendas y panaderías de barrio y vecinales de los estratos 1, 2 y 3 quedarán como suscriptores y/o usuarios de la categoría "comercio barrial", la cual no tendrá contribución adicional a los "fondos de solidaridad y redistribución"; (v) los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, excepto las tiendas o panaderías de barrio y vecinales cuyos activos no superen las 1500 UVT, ayudarán a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.

En lo que respecta a la propuesta contenida en el artículo 8 que refiere a la creación de una categoría "comercio barrial" que no tendrá contribución adicional a los "fondos de solidaridad y redistribución", con los elementos descritos en el artículo no es posible establecer el impacto fiscal que podría generar para las finanzas, luego sería necesario que la iniciativa especificara sobre las mismas.

¹ Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 206 de 2024

Ahora, frente a la propuesta de excluir a las tiendas o panaderías de barrio y vecinales cuyos activos no superen las 1500 UVT y del deber de los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales a ayudar a los usuarios de estratos bajos, es preciso resaltar que hoy en día las contribuciones realizadas por las empresas, en su mayoría comerciales, y los usuarios de estratos 5 y 6, no son suficientes para cubrir el conjunto total de los subsidios dirigidos a los estratos 1, 2 y 3, por lo que anualmente es necesario recurrir a fondos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para cubrir el alto déficit del sistema. En ese sentido, la iniciativa tendría implicaciones fiscales para el Gobierno nacional, en la medida que conllevaría a gastos adicionales para las políticas generales para la inclusión y el gasto que realiza la Nación para cubrir el déficit que registra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Sin perjuicio de lo anterior, sería importante el concepto sobre estas propuestas por parte de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Minas y Energía y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y las cuales formulan y coordinan la política en materia de uso, desarrollo, promoción y organización para la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, los artículos 5 y 6 consagran en cabeza de las entidades territoriales obligaciones que podrían tener repercusiones en sus finanzas al no determinar una fuente de financiación lo que podría desconocer lo normado en el artículo 356 de la Constitución Política, que contempla "(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas".

Finalmente, respecto del objeto de esta iniciativa, es importante destacar que para este Gobierno es prioritario avanzar en una política que impulse la economía popular, razón por la cual la Ley 2294 de 2023², expone desde sus bases que "El Gobierno Nacional establecerá el Consejo de la Economía Popular como una instancia de coordinación y formulación de una política pública para el fortalecimiento de la economía popular"³, bajo una serie de pilares.

Así, la mencionada Ley: (i) crea el Consejo Nacional de la Economía Popular, como organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular; (ii) estipula el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular; y (v) el diseño, implementación y administración de un sistema de información enfocado en la economía popular, por parte del DANE, entre otras medidas.

Adicionalmente, entendiendo el objeto del proyecto desde la formalización, tanto empresarial como laboral de las tiendas de barrio y sus trabajadores, también se debe destacar que el pasado 24 de agosto el Gobierno nacional radicó el Proyecto de Ley 166 de 2023 de Cámara, "Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia", que incorpora medidas que van en la misma línea de la iniciativa bajo estudio y que podrían beneficiar también al sector aquí focalizado, particularmente los artículos 34 y 37, referentes al trabajo familiar y comunitario y medidas de formalización y aportes a la seguridad Social en micronegocios. De manera que se invita a proponer y debatir estas medidas en el marco de la reforma laboral presentada por este Gobierno.

Por último, dadas las implicaciones fiscales que podría tener esta iniciativa, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

³ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf> - pag 112

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y solicita se revise la pertinencia de continuar con su trámite legislativo, teniendo en cuenta las recientes medidas legislativas aprobadas por el Congreso de la República, que determinan la política pública para la Economía Popular, principalmente contenida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, la cual tiene prioridad sobre las demás leyes¹, y que incorpora los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, de acuerdo con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno².

Igualmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Atentamente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA
 Viceministra Técnica
 DGP/MDA/DC/PP/NOIA

Elaboró: Jean Marco Feria Percozo
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. [Jaime Luis Lacouture Peñafoza](#) – Secretario General de la Cámara de Representantes

¹ Artículo 341 de la Constitución Política
² Artículo 339 de la Constitución Política

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2023 CÁMARA

por el cual se dictan disposiciones para garantizar el acceso universal y obligatorio, en todo el territorio nacional, al Programa Madre Canguro, en beneficio de neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer.

<p style="text-align: right;">*202320000406463*</p> <p style="text-align: center;">MEMORANDO</p> <p>Bogotá, D.C., 31 de octubre de 2023</p> <p>PARA: Dr. RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA</p> <p>DE: VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS</p> <p>ASUNTO: Respuesta a radicado 202342302171552 - Concepto técnico sobre el proyecto de Ley 119/23 (C): "Por el cual se dictan disposiciones para garantizar el acceso universal y obligatorio, en todo el territorio nacional, al Programa Madre Canguro, en beneficio de neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer"</p> <p>Respetado Dr Salas,</p> <p>Este viceministerio emite concepto técnico sobre el proyecto de ley del asunto de conformidad con lo observado por la Dirección de Promoción y Prevención con aportes de la Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria y la Dirección de Regulación del Aseguramiento, en los siguientes términos:</p> <p>1. FICHA TÉCNICA DEL PROYECTO Y CONTENIDO</p> <p>El Proyecto de Ley objeto análisis técnico, presentando por los Representantes a la Cámara Agmeth Escaf, Leider Vásquez Ochoa, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Susana Gómez Castaño, Alirio Uribe Muñoz, Liz María Munera Medina, Etna Tamara Argote, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Erick Adrián Velasco Burbano, Gloria Elena Arizabaleta Corral, Jorge Andrés Cancimance López, Gabriel Ernesto Parrado Duran, Jose Alberto Tejada Echverry, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Alfredo Mondragón Garzón, Ermes Evelio Pete Vivas, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Andrés David Calle Aguas, Gabriel Becerra Yañez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, David Ricardo Racero Mayorca y la Senadora de la República Martha Isabel Peralta Epleyu, fue radicado ante esta entidad el día 9 de agosto de 2023 y tiene por objeto "dictar las disposiciones que permitan garantizar el acceso universal y obligatorio, en todo el territorio nacional, al Programa Madre Canguro, como una estrategia para asegurar los derechos prevalentes a la salud y a la vida de los neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer (BPN) en Colombia."</p> <p>Se destaca que esta entidad en el mes de marzo del 2023, había proferido concepto al PL 317/22 (C) cuyo contenido y naturaleza es el mismo.</p>	<p>El aludido proyecto cuenta con ponencia para primer debate¹, organizada de la siguiente manera:</p> <p>El Proyecto de Ley que nos ocupa, se trata de una iniciativa encaminada a que todos los neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer tengan acceso universal y obligatorio en todo el territorio nacional al Programa Madre Canguro, programa, que de acuerdo con la iniciativa debe adaptarse a las necesidades del territorio y sus diversidades y articulado integralmente con el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI), en concordancia con el principio de Interculturalidad y el principio de Protección a los Pueblos Indígenas, dados en el Artículo 6 de la Ley Estatutaria No. 1751 de 2015.</p> <p>El objeto del proyecto en mención es dictar las disposiciones que permitan garantizar el acceso universal y obligatorio como una estrategia para asegurar los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer (BPN) en Colombia. En el articulado se incluyen las definiciones o conceptos que contextualizan el escenario de los Programas Madre Canguro y la población beneficiaria de este proyecto de Ley, así mismo, menciona que las características y disposiciones que deben seguirse son los lineamientos Técnicos para la implementación del Programa Madre Canguro, con énfasis en la nutrición del neonato prematuro o de bajo peso al nacer² e indica que este derecho a la garantía de acceso a la salud debe estar dada por las aseguradoras quienes deberán regirse por lo indicado en estos Lineamientos.</p> <p>Finalmente, alude a la responsabilidad que tiene el Ministerio en promover el cumplimiento de las disposiciones para la promoción, creación, fortalecimiento e implementación obligatoria del Programa Madre Canguro, con cobertura total del territorio nacional y adicionalmente dispone que sea la Superintendencia Nacional de Salud quien por medio de un proceso de vigilancia y control garantice que esta Ley se desarrolle en condiciones de calidad, conforme a las guías, los lineamientos y la evidencia científica aportada en el marco del seguimiento a la prestación del servicio de salud del Programa Madre Canguro.</p> <p>¹ Gaceta del Congreso 1321 del 21 de septiembre de 2023, págs. 1 a 14. ² Los Lineamientos Técnicos para la implementación del Programa Madre Canguro, con énfasis en la nutrición del neonato prematuro o de bajo peso al nacer fueron publicados en el año 2017 en colaboración con el Ministerio de Salud y Protección Social, el alcance de estos Lineamientos son suministrar a los hospitales o centros especializados en Método Madre Canguro (MMC), las herramientas metodológicas y clínicas necesarias para poder desempeñarse con un alto nivel de calidad en la aplicación del MMC como método de atención del neonato prematuro o de BPN, incrementar y fortalecer la capacidad de los hospitales para implementar el Programa Madre Canguro de manera integral, proporcionar información que permita establecer la coordinación entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud involucrados en la atención y el cuidado del recién nacido, estandarizar las intervenciones (consultas, interconsultas, apoyos diagnósticos, vacunación, medicamentos, actividades educativas individuales y grupales, actividades de seguimiento domiciliario a casos de riesgo social, transporte, alimentación y seguimiento vía telefónica) en modalidad de conjunto o paquete de atención y cuidado integral y asegurar la calidad de la atención del recién nacido prematuro y/o de bajo peso al nacer en las instituciones de salud donde se ofrece el servicio, con el seguimiento a los indicadores de adherencia y desenlace del Programa Madre Canguro en su componente intrahospitalario y ambulatorio.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. CONSIDERACIONES

Frente al proyecto de ley, se presentan las siguientes consideraciones:

2.1. Normatividad Existente:

En relación con el desarrollo normativo que da sustento a la garantía del derecho a la salud y la atención integral en salud de los niños y niñas prematuros y/o de bajo peso al nacer en el país, se han emitido las siguientes disposiciones:

Ley 1751 de 2015: " Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones cuyo objeto es garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección", mediante esta ley se prevé que los niños y niñas son sujetos de especial protección, a quienes la atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica y recalca que las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención. Así mismo, indica que el sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas.

Además, respecto a la posibilidad de que un prestador o un asegurador niegue los servicios de salud, esta norma, en el artículo 14, establece una consideración altamente pertinente, que puede aplicarse respecto de la atención brindada en el Programa del Plan Canguro, en los siguientes términos:

"Artículo 14. Prohibición de la negación de prestación de servicios. Para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios de salud cuando se trate de atención de urgencia. El Gobierno Nacional definirá los mecanismos idóneos para controlar el uso adecuado y racional de dichos servicios y tecnologías en salud.

Parágrafo 1. En los casos de negación de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud con independencia a sus circunstancias, el Congreso de la República definirá mediante ley las sanciones penales y disciplinarias tanto de los Representantes Legales de las entidades a cargo de la prestación del servicio, como de las demás personas que contribuyeron a la misma. Parágrafo 2. Lo anterior sin perjuicio de la tutela".

Resolución 3280 de 2018: "Por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud (RPMS) y la Ruta Integral de atención en Salud para la población Materno Perinatal (RIAMP) y se establecen las directrices para su operación."

La Ruta Integral en Salud para la población Materno Perinatal – RIAMP-, determina cuales son las intervenciones individuales a cargo de la EPS y su red prestadora de servicios; además incluye la atención para el cuidado prenatal y la atención del recién nacido y que se enlaza con las atenciones definidas para el recién nacido luego de los primeros 7 días y para la mujer luego del parto.

De igual manera, señala que la atención para el cuidado prenatal comprende el conjunto de atenciones que contribuyen a mejorar la salud materna, promover el desarrollo del feto, identificar e intervenir tempranamente los riesgos relacionados con la gestación y generar condiciones óptimas que permitan un parto seguro. Cabe destacar que dentro de los objetivos de esta atención está vigilar la evolución del proceso de gestación, a fin de identificar precozmente a la gestante con factores de riesgo biopsicosociales, enfermedades asociadas y propias del embarazo, para un manejo adecuado y oportuno. Asimismo, determina que dentro de las atenciones incluidas en este proceso se encuentran entre otras la de identificar factores protectores y de riesgo biológicos y psicosociales y que en el marco de la valoración del riesgo materno, las gestantes adolescentes deberán tener acompañamiento durante el resto de la gestación por el equipo de salud mental y trabajo social.

Entonces, en el marco de este lineamiento en lo que corresponde a la atención materno perinatal, se define en el capítulo de atención de las complicaciones perinatales y/o postnatales del recién nacido que "si se trata de prematuro por debajo de 37 semanas, se realizará la atención con las orientaciones de Manejo del recién nacido prematuro según lo establecido en la Guía de Práctica Clínica del Recién Nacido Prematuro y en los Lineamientos actualizados del Programa Madre Canguro ". Y define un apartado específico relacionado con las complicaciones del recién nacido que reconoce directamente lo siguiente:

"4.10.4.13 Atención del recién nacido prematuro. La atención del recién nacido prematuro se hará de acuerdo con la Guía de Práctica Clínica correspondiente y con los lineamientos del Programa Madre Canguro actualizados".

Finalmente, en la RIAMP, se incluyen también las intervenciones colectivas, las cuales están a cargo de la entidad territorial y se concretan en los entornos favorables para la salud de la mujer con intención reproductiva, la madre y el recién nacido, todo lo cual se debe ejecutar de manera integral e integrada en los entornos Hogar, Educativo, Comunitario y Laboral.

De otro lado, la Ruta Integral de Atención para la Promoción y el Mantenimiento de la Salud- RPMS-, es una herramienta operativa de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional, que define a los integrantes del sector salud (Dirección Territorial de Salud, aseguradores, entidades a cargo de regímenes especiales o de excepción y prestadores) las condiciones necesarias para garantizar la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la generación de una cultura del cuidado para todas las personas, familias y comunidades, como parte de la garantía del ese derecho fundamental.

Y bajo este marco, se establece el esquema de intervenciones/atenciones en salud individuales para niños y niñas en primera infancia, siendo su finalidad: la valoración integral, la detección temprana, la protección específica (incluye el tema de vacunación) y la educación para la salud. Ahora bien, en lo que corresponde

a las intervenciones individuales de las niñas y los niños en primera infancia (hasta los 5 años 11 meses y 29 días), se han definido unos criterios de mayor riesgo para salud y el desarrollo, entre ellos se encuentra la prematuridad y el bajo peso al nacer. Dichos criterios, permiten definir que las consultas de valoración integral en salud (que en los otros casos son brindadas por profesionales de medicina o enfermería) y donde se articulan las demás atenciones (a modo de puerta de entrada) y donde se establece el plan integral de cuidado, se garanticen a través del especialista en pediatra, lo que permite definir un plan de cuidado más resolutivo con orientaciones muy específicas para el tratamiento y seguimiento de los riesgos sin perder la perspectiva promocional y del desarrollo integral.

De esta manera, si bien, se consideran niños con mayor riesgo entre otros, a los niños con antecedente de prematuridad o bajo peso al nacer, la Resolución señala de manera directa que la atención se realizará según los Lineamientos del Programa Madre Canguro que estén vigentes. Esto define que actualmente la atención específica de estos recién nacidos y de estas niñas y niños, está definida y debe ser garantizada en el marco de los Lineamientos Técnicos y Operativos del Programa Madre Canguro y que, en el marco de la actualización de los mismos, se deben incorporar las acciones de gestión y las intervenciones, que según la evidencia inciden en los resultados en salud de esta población a corto, mediano y largo plazo.

Resolución 3100 de 2019, reglamentaria del Decreto 1011 de 2006, compilado en el Decreto 780 de 2016. A través de dicha resolución se regula el Sistema Único de Habilitación –SUH-, mediante la definición de los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud que de manera obligatoria deben cumplir quienes oferten y presten servicios de salud en el territorio colombiano. Dicho SUH, tiene definida su estructura sobre la base de una unidad básica habilitable que es el servicio de salud, a partir del cual los prestadores implementan sus modelos de prestación, estrategias y programas.

En este orden de ideas, el acceso universal y obligatorio al Programa Madre Canguro, está garantizado desde el SUH (Resolución 3100 de 2019) al establecerlo como requisito obligatorio en los servicios de cuidado básico neonatal, cuidado intermedio neonatal, cuidado intensivo neonatal y atención del parto.

Finalmente, y para concluir, como se evidencia, ya existe una normatividad en el sector, que plantea la atención integral y el cuidado integral de la población por momento de curso de vida, incluyendo a la madre gestante y los niños y niñas en primera infancia (hasta los 5 años) y en específico una regulación de la atención de los recién nacidos pretérmino o con bajo peso al nacer, de tal manera, que dicho marco normativo da cuenta de las atenciones que están incluidas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación -UPC- y son responsabilidad de la EPS y su red de prestadores de servicios de salud y así dar cumplimiento a lo expuesto.

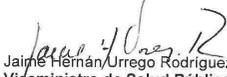
2.2. Comentarios al Articulo

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizan los siguientes comentarios al proyecto de ley:

Artículos del proyecto de ley	Comentario
Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto dictar las disposiciones que permitan garantizar el acceso universal y obligatorio, en todo el territorio nacional, al Programa Madre Canguro, como una estrategia para asegurar los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer (BPN) en Colombia.	En relación con este artículo, es preciso señalar, que El país cuenta con la Ley Estatutaria No. 1751 de 2015: "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.". Esta Ley indica que el sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud y además pone en el centro de las atenciones a los niños y niñas como sujetos de especial protección para el estado, es decir, esta Ley por sí misma asegura los derechos fundamentales a la salud y a la vida de todos los niños y niñas incluyendo los RNPT y/o de BPN, bajo este contexto, el objeto que se propone en el proyecto de Ley, ya está garantizado desde la Ley Estatutaria, sin embargo, desde este Ministerio no se dispone información de a cuántos niños y niñas se han beneficiado del acceso al Programa Madre Canguro, desde esta mirada puede ser importante asumir como Ministerio las apuestas en relación al seguimiento de esta población y considerar si esta Ley garantiza la atención integral a las atenciones contenidas Lineamientos Técnicos para la implementación del Programa Madre Canguro, con énfasis en la nutrición del neonato prematuro o de bajo peso al nacer. Adicionalmente, el Sistema Único de Habilitación, regulado por la Resolución 3100 de 2019, establece requisitos mínimos de obligatorio cumplimiento para prestar servicios de salud en Colombia.
Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:	Frente a este artículo se presentan dos consideraciones, la primera, es que dichas definiciones ya están contenidas en el documento Actualización de los Lineamientos Técnicos para la Implementación del Programa Madre Canguro, con énfasis en la nutrición del neonato prematuro o de bajo peso al nacer, los cuales fueron publicadas en el año 2017 en colaboración con el Ministerio de Salud y Protección Social. La segunda, es que en el proyecto de ley se hacen ajustes en 2 definiciones específicas, una frente al Programa Madre Canguro, en donde se determina que sigue el método madre canguro y no se establece que es la intervención madre canguro, tal como se describe en el lineamiento.
a) Prematuridad: Estado que define el acto de nacer antes de la semana 37 del período de gestación, independiente del peso.	
b) Niño de bajo peso al nacer (BPN): Es el niño que nace con un peso inferior a 2500 gramos independiente de la edad gestacional.	
c) Programa Madre Canguro (PMC), también conocido como Programa Familia Canguro (PFC): es el conjunto de actividades organizadas destinadas a realizar una intervención específica en salud, en	

<p>este caso la intervención siguiendo el Método MadreCanguro, con un equipo de personal de atención en salud debidamente entrenado y organizado, dentro de una estructura física y administrativa definida.</p> <p>d) El Método Madre Canguro (MMC) es un sistema de cuidados del niño o niña prematuro y/o de bajo peso al nacer, estandarizado y protocolizado, basado en el contacto piel a piel entre el niño prematuro y/o de bajo peso al nacer y su familia, lactancia materna exclusiva cuando es posible y salida precoz a casa en Posición Canguro bajo un seguimiento ambulatorio estricto durante el primer año de edad corregida. El MMC busca empoderar a la madre, a los padres o cuidadores, y transferir gradualmente la capacidad y responsabilidad de ser quien cuida de manera primaria de su infante, satisfaciendo sus necesidades físicas y emocionales.</p> <p>Artículo 3. Acceso universal y obligatorio al Programa Madre Canguro. El acceso al Programa Madre Canguro de calidad para beneficio de los neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer, será obligatorio con el fin de asegurar el acceso eficaz y universal, que permita garantizar una atención integral, de forma continua y de calidad, en concordancia con los principios del Sistema General de Seguridad Social en salud.</p> <p>Parágrafo. Las características y disposiciones para la implementación del Programa Madre Canguro se encuentran reglamentadas mediante las orientaciones emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en los Lineamientos Técnicos para la implementación del Programa Madre Canguro, con énfasis en la nutrición del neonato prematuro o de bajo peso al nacer.</p> <p>Artículo 4. Garantía de acceso. Las diferentes prestadoras de salud y las aseguradoras del régimen contributivo y del régimen subsidiado, deberán garantizar que los niños y niñas prematuros y/o BPN, accedan al Programa Madre Canguro que cumpla con los estándares de calidad dispuestos en los diferentes lineamientos, guías técnicas y disposiciones legales, que den cuenta de una correcta implementación del Método Madre Canguro. El personal médico y las instituciones de naturaleza pública o privada, con independencia de su naturaleza jurídica, que obstaculicen y/o nieguen la prestación del servicio de salud del</p>	<p>Y otra, respecto del método madre canguro, pues amplía el contacto piel a piel no solo realizado por la madre, tal como lo describe el lineamiento, sino que lo extiende a la familia.</p> <p>Adicionalmente se considera que no es conveniente dejar definiciones desde la ley en materia de salud, pues estas pueden modificarse con el avance de tecnologías que se apliquen.</p> <p>En relación con este artículo, es preciso señalar, que el país ya cuenta con un marco normativo amplio y suficiente que garantiza la atención en salud para niños y niñas, en especial, a aquellos con mayor riesgo por su prematuridad y bajo peso al nacer. De tal manera, que su atención ya está dada por la normativa vigente y bajo los lineamientos definidos, de acuerdo a sus condiciones, por lo que se considera que no es necesario determinar el acceso obligatorio a programas y menos cuando no están definidos ni certificados desde el MSPS.</p> <p>Pero además debe tenerse en cuenta que no es el derecho al acceso a los Programas Madre Canguro que se debe garantizar sino es el acceso universal al derecho a una atención integral en salud para los RNPT y/o BPN por medio del acceso a los Programas Madre Canguro.</p> <p>Lo anterior, por cuanto lo que es obligatorio, es garantizar las atenciones para los niños y niñas con dichos riesgos y el cumplimiento de los requisitos mínimos para la prestación de servicios de salud.</p> <p>Se considera que la garantía de acceso ya está definida dentro del marco de la Ley Estatutaria, donde se recalca que el Sistema garantizará el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud en los siguientes términos: "Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que garanticen las mejores condiciones de atención"</p>	<p>Programa Madre Canguro serán sancionados penal y disciplinariamente.</p> <p>Artículo 5. Promoción del Programa Madre Canguro. El Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la promoción, creación, fortalecimiento e implementación obligatoria del Programa Madre Canguro con cobertura total en el territorio nacional, según los lineamientos técnicos publicados por el Ministerio.</p> <p>Artículo 6. Guías de práctica clínica. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá realizar, actualizar y emitir guías de práctica clínica para la implementación de calidad del Método Madre Canguro en las diferentes prestadoras de salud, así como en las como en las aseguradoras del régimen contributivo y del régimen subsidiado</p>	<p>En concordancia, la Resolución 3280 del 2018, define las atenciones trasversales que deben garantizarse a todos los sujetos por momentos del curso de vida, lo cual incluye los recién nacidos prematuros y de bajo peso al nacer, dando de esta forma responsabilidades a los actores del SGSSS, implicados en el cumplimiento de estas atenciones en el país.</p> <p>Adicionalmente, es pertinente mencionar que, sobre la negación de servicios, tal como se mencionó previamente, ya se cuenta con mecanismos legislativos orientados hacia la prohibición de cualquier práctica que obstaculice o niegue la prestación de servicios de salud, lo cual incluiría la relacionado al Programa Madre Canguro</p> <p>Se considera que ya existe desde el Ministerio la promoción para las atenciones derivadas del Programa Madre Canguro, pues desde la Resolución 3280 de 2018, se dispone que la atención integral al recién nacido prematuro y de bajo peso al nacer "se hará de acuerdo con la Guía de Práctica Clínica correspondiente y con los lineamientos del Programa Madre Canguro actualizados" para ese momento.</p> <p>Adicionalmente en dicha Resolución también se establecen esquemas de atenciones / intervenciones para la primera infancia y la población materno- perinatal y las temáticas sugeridas a abordar mediante Educación para la salud, la cual se debe realizar en función de los hallazgos, necesidades e inquietudes y capacidades a fortalecer de los vínculos, redes y relaciones de cuidado, orientados a promover relaciones de cuidado mutuo, promoción del desarrollo, disposición sensible para el apoyo y acompañamiento a las mujeres gestantes, las niñas, los niños y sus familias.</p> <p>Y en el Lineamiento Técnico, también se contempla adaptabilidad de la RIA según el contexto territorial, incorporando mensajes textuales y visuales acordes con las prácticas y costumbres de las comunidades; incorporando pautas de cuidado y recomendaciones, siempre contando con población que retroalimente dicho material.</p> <p>Respecto de este artículo, es importante señalar que el Ministerio, ya ha emitido lineamientos técnicos para la atención integral de niñas y niños, y en relación con la atención de los recién nacidos, se cuentan con los siguientes documentos soporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> La Resolución 3280 del 2018
<p>• Los Lineamientos Técnicos para la implementación de los Programas Madre Canguro (con énfasis en la atención del neonato prematuro o de bajo peso al nacer (2017), el cual está actualmente en proceso de actualización.</p> <p>Y se cuentan con las siguientes Guías de Práctica Clínica, las cuales están disponibles en el repositorio del Ministerio:</p> <ul style="list-style-type: none"> Guías de Práctica Clínica para la prevención, detección temprana y tratamiento de las complicaciones del embarazo, parto o puerperio disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Bi_biblioteca_Digital/RIDE/INEC/IETS/Gu%C3%ADAs%20completas%20Embarazo_Parto_2013.pdf Guía de práctica clínica del recién nacido sano: disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Bi_biblioteca_Digital/RIDE/INEC/IETS/GPC_Completa_RNSano.pdf Guía de práctica clínica del recién nacido prematuro disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Bi_biblioteca_Digital/RIDE/INEC/IETS/GPC_Completa_Premato.pdf <p>Sumado a que también se cuenta con la siguiente serie de guías de práctica clínica que apoyan la atención de condiciones específicas en los recién nacidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Guía de práctica clínica Recién nacido: sepsis neonatal temprana Guía de práctica clínica del recién nacido con asfixia perinatal Guía de práctica clínica del recién nacido con trastorno respiratorio. Guía de práctica clínica Detección de anomalías congénitas en el recién nacido 	<p>De tal manera, que no se considera viable, ni necesario, el desarrollo de una Guía de Práctica Clínica exclusiva para el Programa Madre Canguro, debido a que el eje central de la atención en los anteriores documentos son los niños y niñas, incluidos los prematuros y/o de bajo peso al nacer, de tal manera que en el Programa Madre Canguro se consolidan en un solo escenario, varios y diferentes servicios donde se brindan atenciones y se promueven cuidados al recién nacido y su familia.</p> <p>Artículo 7. Regulación de la prestación del servicio de salud del Programa Madre Canguro. Con el fin de regular la prestación del servicio de salud en el Programa Madre Canguro, el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo a sus funciones, establecerá:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los lineamientos para que el Programa Madre Canguro se adapte a las necesidades del territorio nacional y sus diversidades, teniendo en cuenta los criterios y la autonomía del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI). Los requisitos y el procedimiento para garantizar el funcionamiento integral del Programa Madre Canguro teniendo en cuenta criterios poblacionales, epidemiológicos y socioeconómicos. <p>Parágrafo: El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará lo dispuesto en la presente Ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Respecto de este artículo, se precisa indicar que a través de la Resolución 3100 de 2019, se regula el Sistema Único de Habilitación -SUH-, y se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y las condiciones de habilitación de los servicios de salud que de manera obligatoria deben cumplir quienes ofrecen y prestan dichos servicios en el territorio colombiano.</p> <p>De esta manera el SUH, tiene definida su estructura sobre la base de una unidad básica habilitable que es el servicio de salud, a partir del cual los prestadores implementan sus modelos de prestación, estrategias y programas. Y sobre el particular, entonces es preciso recordar que los servicios de salud están soportados y tienen co-responsabilidad, con los programas académicos del área de la salud que son legalmente reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>De este modo, el Programa Madre Canguro no puede considerarse como un servicio de salud, porque su concepto es extensivo a varias disciplinas de la salud y porque en la práctica agrupa en un mismo escenario, una serie de servicios, donde se brindan atenciones y se promueven cuidados al recién nacido y su familia. De tal manera, que el acceso universal y obligatorio al Programa Madre Canguro ya está garantizado desde el SUH (Resolución 3100 de 2019), cuando lo establece como requisito obligatorio en los servicios de cuidado básico neonatal, cuidado intermedio neonatal, cuidado intensivo neonatal y atención del parto.</p> <p>Por lo anterior y sobre la base de que el Programa Madre Canguro agrupa varios servicios de salud, que ya han cumplido requisitos mínimos obligatorios para su habilitación, no se considera procedente establecer requisitos adicionales y obligatorios para los programas que el prestador implementa en su modelo de prestación.</p>	<p>De tal manera, que no se considera viable, ni necesario, el desarrollo de una Guía de Práctica Clínica exclusiva para el Programa Madre Canguro, debido a que el eje central de la atención en los anteriores documentos son los niños y niñas, incluidos los prematuros y/o de bajo peso al nacer, de tal manera que en el Programa Madre Canguro se consolidan en un solo escenario, varios y diferentes servicios donde se brindan atenciones y se promueven cuidados al recién nacido y su familia.</p> <p>Respecto de este artículo, se precisa indicar que a través de la Resolución 3100 de 2019, se regula el Sistema Único de Habilitación -SUH-, y se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y las condiciones de habilitación de los servicios de salud que de manera obligatoria deben cumplir quienes ofrecen y prestan dichos servicios en el territorio colombiano.</p> <p>De esta manera el SUH, tiene definida su estructura sobre la base de una unidad básica habilitable que es el servicio de salud, a partir del cual los prestadores implementan sus modelos de prestación, estrategias y programas. Y sobre el particular, entonces es preciso recordar que los servicios de salud están soportados y tienen co-responsabilidad, con los programas académicos del área de la salud que son legalmente reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>De este modo, el Programa Madre Canguro no puede considerarse como un servicio de salud, porque su concepto es extensivo a varias disciplinas de la salud y porque en la práctica agrupa en un mismo escenario, una serie de servicios, donde se brindan atenciones y se promueven cuidados al recién nacido y su familia. De tal manera, que el acceso universal y obligatorio al Programa Madre Canguro ya está garantizado desde el SUH (Resolución 3100 de 2019), cuando lo establece como requisito obligatorio en los servicios de cuidado básico neonatal, cuidado intermedio neonatal, cuidado intensivo neonatal y atención del parto.</p> <p>Por lo anterior y sobre la base de que el Programa Madre Canguro agrupa varios servicios de salud, que ya han cumplido requisitos mínimos obligatorios para su habilitación, no se considera procedente establecer requisitos adicionales y obligatorios para los programas que el prestador implementa en su modelo de prestación.</p>

³ Las guías requieren actualización que depende de la priorización técnica y las disposiciones presupuestales.

	<p>Y finalmente, en lo relacionado con el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural -SISPI-, se considera que teniendo en cuenta que éste no hace parte del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de la Atención en Salud -SOGCS-, tanto dicho componente, como la entrada a la prestación de servicios de salud, se lleva a cabo a través de los requisitos obligatorios establecidos en el Sistema Único de Habilitación -SUH-.</p>	<p>que pueden ser adoptadas "<u>acciones afirmativas</u> en beneficio de sujetos de especial protección constitucional como la promoción del interés superior de las niñas, niños y mujeres en estado de embarazo y personas de escasos recursos, grupos vulnerables y sujetos de especial protección" (subrayado fuera del texto).</p>
<p>Artículo 8. Seguimiento de la prestación del servicio de salud del Programa Madre Canguro. La Superintendencia Nacional de Salud realizará las funciones de vigilancia y control del Programa Madre Canguro, en aras de garantizar que este se desarrolle en condiciones de calidad conforme a las guías, los lineamientos y la evidencia científica aportada.</p>	<p>Sobre este artículo, es importante reiterar que el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, está encabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, y que, en dicho contexto, vigila la prestación de los servicios de salud; de tal manera, que se sobrentende que como el Programa Madre Canguro agrupa varios servicios de salud, dicha entidad debe hacer la vigilancia y control sobre el mismo.</p>	<p>Lo anterior, por cuanto como se sustentó anteriormente, existen definiciones técnicas y normativas sobre el particular, de tal manera, que los servicios de salud para los recién nacidos prematuros -RNPT- y/o los de bajo peso al nacer -BPN-, entendidos como una acción afirmativa, ya se encuentran cobijados por otras normas, sumado a que también ya están definidas las responsabilidades de los actores, para incidir en los resultados en salud (intermedios y de impacto) y para hacer el seguimiento a dichas acciones y atenciones, las cuales son función de este Ministerio, las entidades territoriales y la Superintendencia de Salud, sin embargo, no se cuenta con una fuente de información que nos permita hacer seguimiento a estos resultados en salud como la cobertura y el acceso a las atenciones definidas para los RNPT y/o BPN bajo el marco de la atención integral en salud, lo que define un reto para asumir desde el sector salud. Este reto ha sido incorporado en la actualización de los lineamientos de atención integral en salud a recién nacidos pretérmino o con bajo peso al nacer, pero la Ley puede posicionar la importancia de atender a estos recién nacidos de mayor riesgo como una responsabilidad del sector y de la sociedad.</p>
<p>Parágrafo: La Superintendencia Nacional de Salud lo dispuesto en el Artículo 7 de la presente Ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p>	<p>Respecto a esta última consideración, se recuerda que la atención a población especial está ampliamente documentada por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de los documentos técnicos mencionados en comentarios anteriores. Y que, por ende, cuando se inspeccionan los servicios de salud que están agrupados en el Programa Madre Canguro, dichos documentos se constituyen en objeto de Vigilancia y control.</p>	<p>Este Ministerio cuenta con facultades legales suficientes, para expedir la regulación necesaria para la atención de los neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer (BPN) en Colombia, consideramos que este proyecto de Ley puede ser viable en cuanto que, respalda lo anteriormente reglamentado y pone en el radar aquellos resultados que requieren mayor acompañamiento y gestión por parte de este Ministerio siempre y cuando, se incorporen los ajustes señalados, especialmente lo que corresponde al artículo 3 en cuanto que no es el derecho al acceso a los Programas Madre Canguro que se debe garantizar sino es el acceso universal al derecho a una atención integral en salud para los RNPT y/o BPN por medio del acceso a los Programas Madre Canguro.</p>
<p>Artículo 9. Ámbito de aplicación. Las disposiciones previstas en la presente Ley serán aplicables en todo el territorio nacional en instituciones que intervengan de forma directa o indirecta en la prestación del Programa Madre Canguro</p>	<p>En concordancia con las anteriores consideraciones, se tiene que las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que tengan habilitados los servicios en los cuales es obligatorio cumplir los lineamientos del Programa Madre Canguro, ya tienen regulada la prestación de los servicios y por consiguiente, la implementación de los programas que agrupan servicios de salud deben cumplir con las disposiciones que regulan esos servicios.</p>	<p>En los anteriores términos se emite el respectivo concepto técnico.</p>
<p>Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se considera riesgoso que este proyecto de ley derogue disposiciones, pues en dicho proceso, se pueden perder avances obtenidos sobre la materia.</p>	<p>Sin otro particular,</p>
<p>3. CONCLUSIONES</p>		<p>Cordialmente,</p>
<p>Con base en el análisis realizado se concluye que el proyecto CONVENIENTE por las siguientes razones: En el artículo 6° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, se enuncian los elementos y principios del derecho fundamental a la salud y particularmente en el parágrafo, se determina que los mismos deben ser interpretados de "manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás", no obstante, señala</p>		<p> Jaime Héctor Urrego Rodríguez Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios</p>

CONTENIDO

Gaceta número 508 - Jueves, 2 de mayo de 2024		Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PROYECTOS DE LEY		
Proyecto de Ley número 422 de 2024 Cámara, por el cual se dictan normas para garantizar el derecho a la seguridad, integridad y vida de los jóvenes en las vías de Colombia mediante la creación del Sistema de Sanción por Puntos y del Sistema de Licenciamiento Gradual.	1	11
CARTAS DE COMENTARIOS		
Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley número 13 de		12