



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 609

Bogotá, D. C., viernes, 12 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones.*

“Ley de predios”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer el procedimiento especial para sanear la titularidad de los bienes inmuebles donde prestan el servicio los establecimientos educativos oficiales. Los establecimientos educativos oficiales a los que se les aplique el procedimiento, de esta ley deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que la entidad territorial que lo administre ejerza sobre los mismos una posesión pública e ininterrumpida como mínimo de cinco (5) años para la ordinaria o de diez (10) años para la extraordinaria a la entrada en vigencia de esta ley,

2. Que estas instituciones educativas no estén ubicadas en resguardos indígenas o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos, o comunidades religiosas.

Artículo 2°. *Procedimiento.* A continuación se señala el procedimiento que las entidades territoriales deberán llevar a cabo, con el fin de obtener la titularidad de los predios objeto de la presente ley.

El Representante Legal de la entidad territorial en cuya comprensión se halla el predio en cuestión, emitirá un acto administrativo de apertura de titulación y saneamiento del establecimiento educativo oficial, con base en el cual deberá decretar las siguientes pruebas:

– Obtener del IGAC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, oficina de Catastro, o quien haga sus veces en

la respectiva entidad territorial, un levantamiento topográfico del predio o predios que deberá contener como mínimo área, linderos, predios colindantes, código catastral al que pertenece y demás datos que permitan su plena identificación.

– El Representante Legal de la entidad territorial sustentará cumplimiento de requisitos exigidos en numeral 1 del artículo precedente, con al menos tres (3) declaraciones de residentes de la comunidad donde se encuentra el predio, en la cual deberán probar de manera sumaria y que den fe de la existencia y operación del establecimiento educativo oficial por más de cinco (5) o diez (10) años para el caso que corresponda.

– Obtener una certificación especial del Registrador de Instrumentos Públicos, o quien haga sus veces, en la que se indiquen las personas que sean titulares de dominio sobre el predio plenamente identificado.

– Fijar una valla cuya dimensión sea mínimo de 2.40\*3.50, por el término de treinta (30) días calendario, visible al público a la entrada de establecimiento educativo, con el fin de emplazar aquellas personas que deseen ejercer el derecho de contradicción, al proceso de titulación y/o saneamiento del predio. Dicho emplazamiento se deberá hacer en los términos artículo 108 Código General del Proceso.

Parágrafo 1°. El mismo emplazamiento se deberá hacer en un lugar público de la Alcaldía Municipal correspondiente y en un diario de circulación en la región o emisora local, en día domingo.

– Pasados treinta (30) días calendario de vencido el término de emplazamiento, y no habiéndose presentado oposición alguna, se procederá a enviar la totalidad de la actuación ante el Notario Público, sin lugar a recibir nuevas objeciones u observaciones, quien lo elevará a Escritura Pública, protocolizando toda la actuación, dejando constancia en ella, de fechas, del procedimiento y emplazamientos.

– Una vez obtenida la Escritura Pública se procederá a registrar la titularidad del predio en cabeza de la entidad territorial que adelanto el respectivo proceso.

Este será un procedimiento gratuito que deberá resolverse en un término de quince (15) días hábiles, so pena de que dicha omisión constituya falta disciplinaria.

Si dentro del término de emplazamiento o los treinta (30) días calendarios posteriores se presenten objeciones u observaciones, por quien demuestre sumariamente legitimidad para actuar, se enviará la totalidad de la actuación al Juez Civil Municipal o quien haga sus veces para que adelante el proceso establecido en el artículo 375 C.G.P y resuelva de fondo.

Parágrafo 2°. Para la adquisición de predios nuevos en aras de ampliación o construcción de nuevos establecimientos educativos oficiales, se utilizará el proceso establecido en la Ley 1742 del 2016, o en las normas que la sustituyan modifiquen o adicione.

Artículo 3°. La Superintendencia de Notariado y Registro, en cumplimiento de sus funciones, acompañará a las entidades territoriales en el proceso de legalización de los predios de los establecimientos educativos, en concordancia con el procedimiento normativo establecido en esta ley y las demás normas vigentes, que permitan agilidad en el proceso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y deroga todas las que sean contrarias.

Willy Jairo Moreno

Carlos Alberto Castro

Margarita María Restrepo

Alvaro Alonso Prada

Carlos Rodríguez Salazar

Tatiana Estrella

Alfredo Ramos Mayra

Paula Lora

Federico Mora

CIRO A RAMÍREZ

+ Jiménez

Edith Stella Tovar Ray

NOMBRE Y APELLIDO	FIRMA
VICTOR JHON CORTES VILLALBA	[Firma]
JAIRO CRISTOBAL PARRA	[Firma]
WILMER CARRANZO	[Firma]
Hector Javier Oviedo Buitrago	[Firma]
Fredy D. Acosta Martínez	[Firma]
Mattho Villalba A.	[Firma]
Tatiana A. Cipriano Moreno	[Firma]
Jairo C. López F.	[Firma]
Jaime Felipe Lozada	[Firma]
Carlos Eduardo Guerrero V.	[Firma]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El problema general de los establecimientos educativos en Colombia, es que no cuentan con los documentos que acrediten la titularidad. La ausencia de estos títulos se ha convertido en un inconveniente, para que las instancias del Gobierno (nacional, departamental y municipal), puedan invertir en el mejoramiento de la infraestructura educativa, pues la propiedad o titularidad de estas, no está a nombre del Estado.

En el histórico legislativo se pudo observar que en el año 2012 se presentó el Proyecto de ley 078 de 2012, el cual llegó en el trámite legislativo hasta el III debate. Es decir, la problemática que afecta a todos los departamentos frente a la falta de legalización de los predios no es de ahora, viene siendo un problema coyuntural desde siempre y este Congreso debe poner especial atención y darle celeridad a la aprobación de este proyecto, el cual redundará en beneficios para nuestros gobernadores, alcaldes, comunidad y en especial de nuestros niños y niñas que son el futuro de Colombia.

La legislación COLOMBIANA, tiene expresa prohibición para que quienes ejercen como ordenadores del gasto, invertir recursos públicos en predios que no estén a nombre del Estado, esta razón es la que impide que el Estado mejore la infraestructura de la educación en el país. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo, quiso superar esta situación a través del artículo 64 de la Ley 1753 del 2015, su aplicación encuentra muchas dificultades en la práctica.

En Colombia los departamentos que poseen más predios sin legalizar son Caquetá (1.400), Cundinamarca (1.126), Norte de Santander (993), Boyacá (990), y Magdalena (772). Al 2012 de un total de 28.897 pre-

NOMBRE Y APELLIDO	FIRMA
Dr. Hugo Hernán González	[Firma]
Dr. Oscar Darío Pérez P.	[Firma]
FERNANDO MORA	[Firma]
FERNANDO SUEZITA TEJEDA	[Firma]
Daniela Gabriela Castillo	[Firma]
Wilson Carlos de León	[Firma]
Paola Valencia Laserna	[Firma]
Sandra Constanza Borge	[Firma]
Paola Holguín	[Firma]
Santiago Valencia G.	[Firma]
MARCO ANTONIO DIAZ	[Firma]
Hector Hernández	[Firma]
Fernando López	[Firma]
Fernando López	[Firma]

dios de sedes de establecimientos educativos, 13.948 pertenecen a entidades territoriales, lo que denota que más del cincuenta por ciento (50%), siguen siendo predios con titularidad a nombre de particulares, juntas de acción comunal, Diócesis, entre otros.

Este, es un proyecto sencillo, que busca entregar una herramienta para facilitar el desarrollo de un proceso administrativo que permita a las entidades territoriales realizar el trámite de legalización de los títulos sobre los predios escolares que se encuentren sin titularización y poder aumentar la inversión estatal para mejorar las condiciones físicas de los establecimientos educativos en Colombia.

Atentamente,

FIRMAS HONORABLES CONGRESISTAS

NOMBRE Y APELLIDO FIRMA

Paolo Holguin  
Santiago Valencia G.  
Miguel Díaz  
Hector Javier Olaya Buitrago  
Honorio Henao  
Silvio Henao Prada  
Luis Felipe Calle  
(YABRA Y CABAL)  
Fernando Sierra B.  
Gustavo Torres M.  
Hilario Ramos Maya  
Freddy

C/7 Nro. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso - Teléfono 3823399-3823397 Of 3108-3098  
Mail hugonzalezmediana@gmail.com - hugo.gonzalez@camara.gov.co

NOMBRE Y APELLIDO FIRMA

Vicente José Cortés Villalba  
Jaico Cristóbal Paredes  
Wilmer Carrasco  
Hector Javier Olaya Buitrago  
Freddy Augusto Martínez  
Martha Villalba A.  
Felipe A. Cipriano Moreno  
Jaico C. López T.  
Jaime Felipe Cacha  
Carlos Guzmán

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 072 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Hugo González* y *Fernando Sierra*; honorables Senadores *Paloma Valencia* y *Daniel Cabrales*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2016  
CÁMARA

por medio de la cual se reglamenta la destinación de la maquinaria pesada incautada en actividades ilícitas, se crea el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La maquinaria pesada que sea encontrada en la realización de actividades ilícitas ejercidas por cualquier persona natural o jurídica, también será objeto de la extinción de dominio a que hace referencia la Ley 1708 de 2014.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley, entiéndase como maquinaria pesada, toda aquella tecnología de construcción, agricultura o minería, la cual se destina para realizar tareas como el movimiento de tierra, construcción, levantamiento de objetos pesados, demolición, excavación o transporte de material.

Artículo 2°. Créese el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada, el cual es una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Transporte. Dicho fondo tendrá por objeto la administración para entregar en comodato maquinaria pesada que haya sido objeto de extinción de dominio, en los términos de artículo primero de esta ley.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte, será el encargado de reglamentar la estructura y el funcionamiento del Fondo Nacional de Maquinaria Pesada.

Artículo 3°. La maquinaria pesada será entregada semestralmente en calidad de comodato, previa convocatoria por el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada a los Municipios de categoría 4°, 5° y 6° para que estos las utilicen en la implementación o ejecución de obras públicas que benefician a la comunidad.

Toda aquella organización de campesinos de asociación gremial agropecuaria que declare ante notario público, que no cuenta con recursos económicos y que requerirá maquinaria, también se puede postular en las convocatorias y les será dada la maquinaria, con el objeto de incentivar la producción agropecuaria y generar competitividad en el sector.

Parágrafo 1°. El procedimiento para la entrega de maquinaria pesada en calidad de comodato a los entes territoriales y a los campesinos, será reglamentado por el Ministerio de Transporte.

Parágrafo 2°. Si varios municipios aledaños consideran que no tienen de manera individual condiciones para el mantenimiento de la maquinaria podrán aso-

ciarse para obtener colectivamente los beneficios de esta ley.

Dentro de las asociaciones se tendrán en cuenta a las comunidades indígenas y afrocolombianas de acuerdo a sus organizaciones propias legalmente reconocidas.

Artículo 4°. Las empresas de agroindustria, podrán tomar en arrendamiento o leasing la maquinaria excedente.

Parágrafo. En el caso de que las empresas de agroindustria, tomen en arrendamiento la maquinaria excedente, los ingresos que se obtengan como productos de este canon, tengan como destino prioritariamente al mantenimiento y renovación del Fondo de Maquinaria.

Artículo 5°. El Ministerio de Transporte tendrá la obligación de vigilar el cumplimiento de los contratos suscritos por el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada, con el acompañamiento de los órganos de control y la Defensoría del Pueblo.

Parágrafo. En caso de existir incumplimiento del contrato, el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada podrá dar por terminado unilateralmente el mismo de forma inmediata, sin mayores requerimientos.

Artículo 6°. El Ministerio de Transporte cuenta con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para crear, reglamentar y poner en funcionamiento el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada.

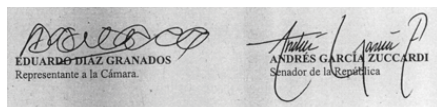
Artículo 7°. Cuando lo incautado sea maquinaria pesada, en el transcurso de los procesos judiciales de extinción de dominio la tenencia, custodia, administración y destinación de dichos bienes estará a cargo del Fondo Nacional de Maquinaria Pesada en los términos de los artículos 92 a 97, 99, 100, 102 a 110 del Capítulo VIII de la Ley 1708 de 2014 y con la ejecutoria de la sentencia que extingue el dominio, la maquinaria pesada pasará a ser de propiedad.

Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo al artículo 90 de la Ley 1708 de 2014. El cual dirá así:

Parágrafo. Se exceptúa de la competencia del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), la maquinaria pesada la cual será de competencia del Fondo Nacional de Maquinaria Pesada.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las establecidas en el Decreto número 2235 de 2012 del Gobierno nacional.

Cordialmente,



EDUARDO DÍAZ GRANADOS  
Representante a la Cámara

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La minería ilegal en nuestro país, ha venido incrementando de una forma acelerada. Es por ello que se han venido implementando estrategias normativas que permitan reducir tales indicadores.

La Contraloría General de la República, a través de un informe sobre la explotación ilícita de recursos

minerales en Colombia, ha señalado que “[l]a explotación ilícita de recursos minerales, de manera contraria al concepto del respeto sobre los aspectos enunciados, usurpa la propiedad pública sobre los bienes de la Nación, desaprovecha abiertamente los recursos naturales no renovables, afecta de manera sensible fauna, flora, aire, agua y suelo, genera sobrecostos en el uso de recursos imprescindibles para la vida y genera pasivos ambientales, que niegan a los pobladores el racional usufructo de dichos recursos, ocasiona problemas de salubridad pública, seguridad alimentaria, desplazamiento forzoso y muchos otros problemas de orden social, esto sin mencionar otros aspectos de carácter económico, fiscales y de seguridad pública”<sup>1</sup>.

Por tal motivo, se requiere que se amplíen las medidas legales que permitan contrarrestar con esta situación y permita otorgar un uso adecuado, razonable y proporcional a las máquinas incautadas a las personas naturales o jurídicas que se encuentren realizando actividades de exploración o explotación de recursos minerales de manera ilegal, es decir, sin la autorización respectiva de las autoridades competentes.

Este proyecto pretende dar uso razonable a la maquinaria incautada a la minería ilegal, optando por la no destrucción, sino por la necesidad de ayudar a los municipios categorías 4, 5 y 6 a ejecutar obras que permitan generar desarrollo en la comunidad y a incentivar la producción y competitividad en el sector agropecuario en el país, así como permitir el acceso a esta clase de maquinarias.

Al promulgarse esta ley, se beneficiarían 1.027 municipios, lo que significaría ayudar al 93.2% del total de estos, en la ejecución de obras que impulsen el desarrollo en estos territoriales, a través del uso que le puedan dar a máquinas como dragas, retroexcavadoras, buldóceres, entre otras.

### 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de fue radicado por el Honorable Representante a la Cámara Eduardo Díaz Granados en el año 2013 y aprobado en Cámara de Representantes en sus dos debates correspondientes en fecha los días 30 de septiembre y 7 de octubre de 2014 correspondientemente.

En Senado el mismo fue archivado por falta de tiempo de discusión por parte de la Comisión Sexta, a quien se le presentó ponencia favorable sin modificación alguna por parte del Senador Andrés García Zuccardi.

### 3. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

El proyecto de ley establece que la maquinaria pesada incautada, producto del ejercicio de la minería ilegal, por parte de la Policía Nacional será entregada a los municipios beneficiarios en calidad de comodato, conforme a las reglas establecidas en el Código Civil en el artículo 2200 y siguientes, es así como se define el contrato de comodato:

El comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente

1 <http://www.contraloriagen.gov.co/documentos/10136/175971301/La+Explotaci%C3%B3n+Il%C3%ADcita+de+Recursos+Minerales+en+Colombia.+Casos+Dagua+y+San+Juan.pdf/49219b35-39ed-4aa0-881f-165be0fc6871?version=1.0> (Consultada el 08-08-2013).

una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso. Este contrato no se perfecciona sino por la tradición de la cosa.

Debido que, la propiedad y administración de la maquinaria incautada será de la Nación, a través del Fondo de Maquinarias que se crea y el cual estará vinculado el Ministerio de Transporte, la figura jurídica más adecuada para el uso de estas máquinas por parte de los municipios y gremios beneficiarios con el proyecto de ley es el contrato de comodato, ya que este no supone el traslado de la propiedad sino simplemente su uso.

El Estado colombiano, a través de sus órganos y en lo que compete al Congreso de la República, se deben desarrollar medidas legislativas que permitan generar producción y competitividad en el sector agropecuario, es por ello que la intención de este proyecto de ley de poner a disposición de ellos, la maquinaria incautada en la minería ilegal, permite consolidarlos para la generación de empleo y permita mejorar las condiciones de las personas que se benefician de este importante sector en el desarrollo del país. A su vez, es menester resaltar que la falta de acceso a la compra de este tipo de maquinarias no ha permitido un mayor impulso del sector agropecuario, limitándolos a contar con equipos indispensables para el proceso de siembra, recolección y distribución de los productos que generan.

#### 4. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY

##### a) Análisis de constitucionalidad.

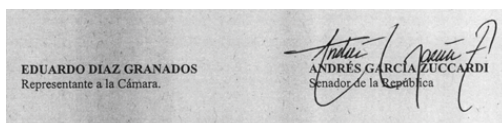
El Proyecto de ley número 076 de 2013 Cámara 139 de 2014 Senado, en la forma en que fue estructurado por el autor, no atiende derechos constitucionales como el debido proceso y la buena fe del propietario o propietarios de la maquinaria incautada.

Si bien se pretende en el proyecto hacer uso de la institución jurídica del comodato, esta solo es procedente cuando media el consentimiento del titular del derecho de dominio dejando de lado eventualidades como que la maquinaria incautada pudo haber sido robada, alquilada, tomada en arriendo sin existir consentimiento por parte del propietario para la realización de actividades de minería ilegal, sin embargo, este proyecto de ley puede ser readequado para que se ajuste a la Constitución Nacional.

##### b) Análisis de legalidad.

Este proyecto de ley también debe ser ajustado en materia legal, ya que el articulado debe concordarse con la nueva ley de extinción de dominio, Ley 1708 de 2014.

Cordialmente,



EDUARDO DÍAZ GRANADOS  
Representante a la Cámara.

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI  
Senador de la República

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 073 con su correspondiente exposición de motivos por el

honorable Representante *Eduardo Díaz Granados* y el honorable Senador *Andrés García Zuccardi*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 074 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 788 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 18 de la Ley 788 de 2002 quedará así:

“**Artículo 18. Otras rentas exentas.** Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 207-2. Otras rentas exentas.** Son rentas exentas las generadas por los siguientes conceptos, con los requisitos y controles que establezca el reglamento:

(...)

3. Servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los quince (15) años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por un término de veinte (20) años.

4. Servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los quince (15) años siguientes a la vigencia de la presente ley, por un término de veinte (20) años. La exención prevista en este numeral, corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado, para lo cual se requiere aprobación previa del proyecto por parte de la Curaduría Urbana y la Alcaldía Municipal, del domicilio del inmueble remodelado y/o ampliado.

Artículo 2°. Los ingresos provenientes de los servicios de moteles, residencias y establecimientos similares no se encuentran amparados por la exención prevista en esta ley.

Artículo 3°. En todos los casos, para efectos de aprobar la exención, será necesaria la certificación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidad que expedirá el reglamento respectivo en un plazo de tres (3) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. Si los servicios hoteleros son prestados en municipios declarados por el Gobierno nacional en la categoría de posconflicto, las exenciones previstas en el artículo 1° de esta ley, serán por un término de treinta (30) años.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 5ª, presentamos a consideración del Congreso de la República, el presente proyecto de ley, con base en las razones que se exponen a continuación:

#### OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal fomentar la inversión en el sector turismo, uno de

los que más dinamismo ha representado en la economía nacional en la última década.

A ese efecto, se reforma el artículo 18 de la Ley 788 de 2002, prorrogando el beneficio de rentas exentas a los servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles y en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los quince (15) años siguientes a la vigencia de la presente ley, por un término de veinte (20) años.

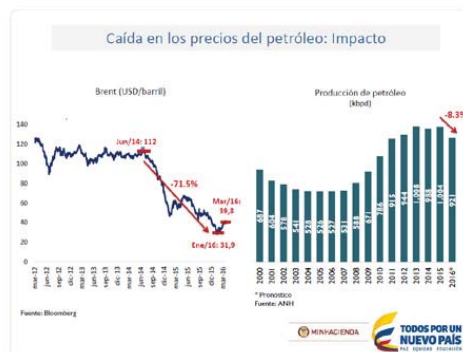
Así mismo se reconoce la oportunidad que brinda la paz al desarrollo de la industria turística estableciendo que si los servicios hoteleros son prestados en municipios declarados por el Gobierno nacional en la categoría de posconflicto, estas exenciones serán por un término de treinta (30) años.

De otro lado, se establece la responsabilidad de certificar y reglamentar este beneficio tributario en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**JUSTIFICACIÓN**

**1. EL TURISMO SE CONSOLIDA COMO UN SECTOR CLAVE PARA EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA DEL PAÍS**

El país se ha visto afectado por el comportamiento de los precios del petróleo en el mercado mundial, tal como lo plantea el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, al presentar el documento **“Estrategia Económica para Colombia en el nuevo contexto global”** (abril de 2016)<sup>1</sup>, a saber:

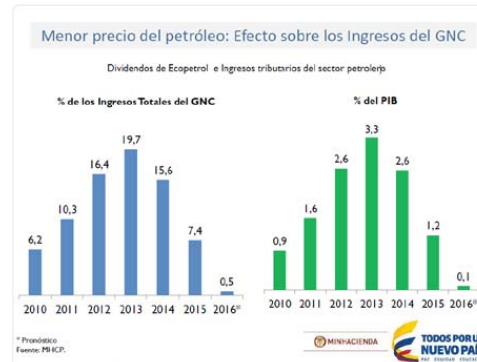


De acuerdo con el Ministro de Hacienda la caída en los precios del petróleo tuvo un fuerte impacto en las exportaciones de petróleo crudo tal como se aprecia en la gráfica siguiente:

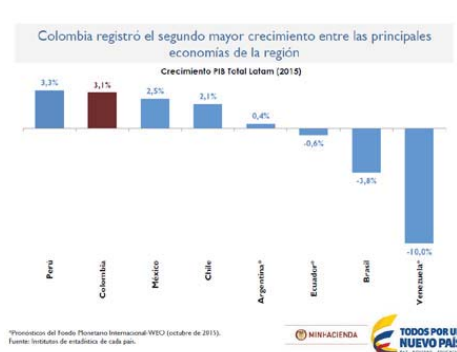


1 Fuente: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_51040606.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_51040606.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

De otro lado, el efecto sobre los ingresos del país por el menor precio del petróleo lo ilustra el Ministro de Hacienda así:



No obstante esta situación adversa y gracias al buen manejo que dio el Presidente Santos a esta crisis que originó el petróleo en la economía (para lo cual contó con el apoyo del Congreso de la República y el sector privado), se obtuvo un satisfactorio resultado si se compara el crecimiento de la economía del país con el contexto latinoamericano, según reporta el Ministro de Hacienda en el documento citado:



Estos resultados, son el fruto de unas bases muy sólidas acordadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018<sup>2</sup> donde se planteó un conjunto de estrategias para garantizar el crecimiento de diferentes sectores que compensarán los recursos dejados de percibir por la crisis internacional de los precios del petróleo.

En relación con el sector turismo se previó en dicho Plan: “aumentar la diversificación de la oferta exportadora requerirá de acciones tendientes a aumentar la productividad empresarial, así como acciones para **dinamizar la producción en los sectores de servicios, como por ejemplo el turismo y la industria de viajes.** Entre 2010 y 2013, en promedio, el país ha sido destino receptor de más de tres millones de viajeros extranjeros por año y ha recibido, por este concepto, USD \$12.877 millones en divisas en todo el período”. (pág. 89) (Subrayado nuestro).

Así mismo en el mencionado Plan se trazó un derrotero muy claro para lograr potenciar la economía que tiene como fundamentos integrar las regiones con el propósito de “Promover el desarrollo regional sostenible”, en los siguientes términos: “De manera articulada con los principios que deben guiar las estrategias en

2 Fuente: DNP. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018**

materia de desarrollo productivo e internacionalización para la competitividad empresarial, **es fundamental tener una estrategia que se ocupe de brindar una oferta diferenciada de políticas, programas e instrumentos, consecuente con las capacidades productivas de cada región.** Con este propósito, es necesario trabajar en las siguientes tareas específicas: 1) lograr una especialización de las regiones para el desarrollo productivo, 2) **atraer Inversión Extranjera Directa (IED) en las regiones de menor desarrollo del país,** 3) promover y difundir mejores prácticas para el ambiente de negocios, 4) fortalecer el desarrollo económico local, y 5) **potenciar el turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz**” (pág. 114 – 115) (Subrayado nuestro).

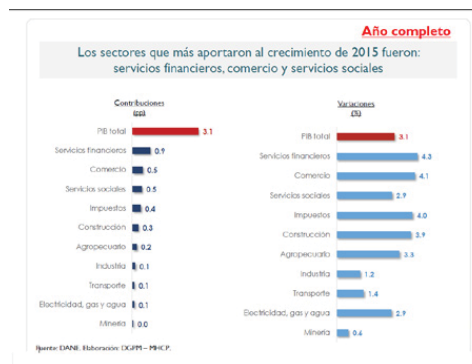
En relación con este último componente el Plan Nacional de Desarrollo hizo una fuerte apuesta al turismo, en los siguientes términos: “Por último, está el quinto componente, **relacionado con el fortalecimiento del turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz, que apoya y aprovecha la diversidad y multiculturalidad del país.** En línea con el Plan Sectorial de Turismo para la Construcción de la Paz 2014-2018, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo trabajará, en primera instancia, en el mejoramiento de la competitividad para el desarrollo turístico regional. Para este fin, consolidará los siete productos y experiencias de calidad existentes y diseñará nuevos productos; avanzará en el saneamiento y recuperación de activos turísticos que estén bajo su administración; **desarrollará nuevas obras de infraestructura turística y optimizará las existentes;** implementará una campaña dirigida a prestadores de servicios turísticos para que se certifiquen en las normas técnicas de calidad en turismo; apoyará la certificación de tres destinos como destinos turísticos sostenibles; realizará alianzas con instituciones especializadas en enseñanza de una segunda lengua para formar y capacitar al recurso humano de los prestadores de servicios turísticos; fortalecerá el programa nacional para la formalización turística en procura de un sector turístico, responsable, accesible y formalizado; y consolidará como destinos de naturaleza los siguientes: Camino a Teyuna (Ciudad Perdida) de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena), La Serranía de la Macarena (Meta), Putumayo y Urabá-El Darién (Antioquia-Chocó), con el fin que se apoyen para su desarrollo integral, incluyente y sustentable.” (pág. 117). (Subrayado nuestro).

Sin duda el turismo ha estado a la altura de las expectativas que se han generado acerca de sus resultados, especialmente en relación con su aporte al crecimiento de la economía.

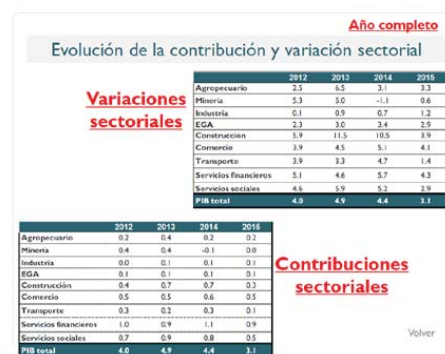
A ese respecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, presentó oficialmente los resultados del PIB Año 2015 y cuarto trimestre (Marzo de 2016)<sup>3</sup>, que favorecen ampliamente el desempeño del sector turismo en la economía colombiana.

Como es sabido, el turismo, de acuerdo con la medición del DANE está asociado al sector Comercio y su aporte al crecimiento de la economía en el 2015 fue muy notable al alcanzar el segundo lugar, después de

los servicios financieros, tal como se aprecia a continuación:



Es muy importante destacar cómo el sector turismo (asociado al Comercio) en el periodo 2012 a 2015 ha evolucionado positivamente, siendo su contribución sectorial altamente positiva y superando ampliamente al sector de la minería, a saber:



Tal como reconoce el Ministro de Hacienda, el Turismo (asociado al Comercio) es sin duda un sector muy dinámico en la prosperidad social, específicamente en el aporte de empleos, con 160.000 empleos creados en el año 2015, a saber:



La evolución de estas cifras de creación de empleo en el sector turístico en la última década<sup>4</sup>, y que resultan tan positivas para las regiones, las podemos ver con más detalle a continuación:

3 Fuente: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_50572605.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_50572605.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

4 Fuente: DANE. “Gran Encuesta Integrada de Hogares”.

Empleo Turismo Total Nacional									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ocupados turismo*	8,0	7,9	7,9	8,1	8,0	8,1	8,2	8,3	8,3
Miles de personas	1361	1385	1454	1548	1599	1683	1726	1783	1818
Crecimiento en miles		25	69	94	51	83	44	57	35
Crecimiento porcentual		1,8%	5,0%	6,4%	3,3%	5,2%	2,6%	3,3%	2,0%

## 2. EL APORTE DE LA LEY 788 DE 2002 AL CRECIMIENTO DEL SECTOR TURÍSTICO

Uno de los factores fundamentales para el crecimiento sostenible del sector turístico ha sido la consolidación de la industria hotelera. A su vez, esta se ha beneficiado altamente de las exenciones tributarias establecidos en la Ley 788 de 2002, mejorando la competitividad del turismo, aumentando los ingresos de las regiones, y muy especialmente, creando nuevos empleos.

En términos de número de habitaciones remodeladas y construidas, así como la inversión que estas representan se han alcanzado las siguientes cifras en el periodo 2003 a 2016<sup>5</sup>:

AÑOS	NÚMERO DE HABITACIONES			INVERSIÓN MILLONES DE PESOS		
	NUEVAS	REMODELADAS	TOTAL	NUEVAS	REMODELADAS	TOTAL
2003		60	60		\$1.500	\$1.500
2004	241	637	878	\$3.521	\$7.159	\$10.680
2005	811	1.820	2.631	\$40.378	\$38.171	\$78.550
2006	1.444	2.644	4.088	\$31.824	\$79.221	\$111.045
2007	1.259	999	2.258	\$91.510	\$38.276	\$129.786
2008	1.231	1.843	3.074	\$92.862	\$28.308	\$120.970
2009	3.404	2.556	6.050	\$244.985	\$65.654	\$310.639
2010	3.316	1.607	4.923	\$224.480	\$36.410	\$260.890
2011	4.872	2.960	7.832	\$400.180	\$56.598	\$456.778
2012	4.224	2.756	6.980	\$399.915	\$41.503	\$441.418
2013	6.813	3.981	10.894	\$682.030	\$100.821	\$782.851
2014	4.648	1.743	6.391	\$737.677	\$40.519	\$778.196
2015	5.884	1.068	6.952	\$694.984	\$36.364	\$731.348
2016	1.215	960	2.175	\$122.401	\$16.803	\$139.204
TOTALES	39.692	25.134	64.786	3.766.548	987.397	4.353.955

En un serio trabajo investigativo, el diario *La República* ha reconocido los buenos efectos de esta norma en el crecimiento del sector turístico<sup>6</sup>.

*“El sector hotelero anda en una carrera acelerada para construir más proyectos antes de que en 2017 desvanezca una exención tributaria, concedida por el Gobierno hace 11 años, que ha propiciado el ‘boom’ del sector.”*

En la década comprendida entre 2003 y 2013 los hoteleros han agregado 27.705 habitaciones nuevas al mercado con una inversión de \$2,2 billones, según cifras de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco).

Una cifra que se disparó a raíz de la Ley 788 de 2002, que fue reglamentada por el Decreto 2755 de 2003, con el que se estipulaba que “estarán exentas del impuesto las rentas provenientes de la prestación del servicio hotelero en nuevos hoteles, construidos entre el 1° de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2017, para el establecimiento o el operador, durante 30 años contados a partir del inicio de las operaciones”.

“Lo que significa que quien comienza operaciones en el año 2017 e inició la construcción a partir del primero de enero de 2003, su exención del impuesto sobre la renta irá hasta la vigencia fiscal de 2046”, dijo la viceministra de turismo, Sandra Howard Taylor.

5 FUENTE: MINCIT, Registro Nacional de Turismo. Corte: abril 2016

6 Fuente: Sin exención tributaria de 2003, ‘boom’ hotelero entra en su recta final. *LA REPÚBLICA*, julio 1°, 2014. [http://www.larepublica.co/sin-exenci%C3%B3n-tributaria-de-2003-%E2%80%98boom%E2%80%99-hotelero-entra-en-su-recta-final\\_139331](http://www.larepublica.co/sin-exenci%C3%B3n-tributaria-de-2003-%E2%80%98boom%E2%80%99-hotelero-entra-en-su-recta-final_139331)

A su vez, la exención se da “de la misma manera a los hoteles remodelados y ampliados durante el mismo periodo, pero en la proporción que representa el monto de inversión en el costo fiscal”, añadió Howard.

Bajo esta política de Gobierno, se remodelaron durante el periodo ya mencionado 21.763 habitaciones con una inversión de \$492.521 millones, según datos del gremio hotelero.

Con base en esas cifras, y el listado mercantil del sector turismo entre 2003 y 2013 que controla Confecámaras, puede decirse que cerca de 1.500 hoteles nuevos se han creado en el país, entre los que se destacan las llegadas de cadenas internacionales como IHG con marcas como Holiday Inn e Intercontinental; Hilton con Hampton y el anuncio del nuevo Conrad. Además están: Marriot; Charleston, Sofitel, Movich, Kit Capital Viceroy, Nh Hotels, Accor, Pestana y la recién llegada Hyatt.

En 2003 no se registró la construcción de hoteles nuevos, pero cabe resaltar que desde el año siguiente se vio un repunte en la oferta hotelera. En 2011 también se presentó un hito para el segmento: Hilton volvió a Bogotá con una inversión cercana a US\$60 millones. Y ya en el último año, hizo lo propio la firma Hampton, que es de la misma marca y que arribó al país con una idea de expansión de nueve hoteles en ciudades intermedias, por un monto mayor a US\$100 millones. En ese panorama se destaca la llegada de los hoteles Movich, que recientemente inauguraron su séptima edificación en el edificio Buró 26 en Bogotá que recibió para su apertura \$100.000 millones.

Así mismo, se destaca el inicio de la obra del primer Grand Hyatt que estará en la ciudad empresarial de Luis Carlos Sarmiento en Bogotá, y que tiene una inversión mayor a US\$200 millones.

Si bien la exención de renta al segmento le cuesta al país \$16.034 millones (según cifras del Banco Mundial en 2010), la inversión total entre las habitaciones construidas y remodeladas es de \$2,7 billones. “Colombia se ha convertido en los últimos tres años en un destino atractivo para importantes cadenas turísticas internacionales, una tendencia que a ido a la par del aumento de la llegada de viajeros. Este tipo de inversiones son importantes puesto que además de generar empleos, también permite que los empresarios nacionales se consoliden como proveedores de esta industria”, dijo María Claudia Lacature, presidenta de Proexport” (Subrayados nuestros)



Por su parte, el sector de las agencias de viaje considera por su parte que esta norma ha traído grandes beneficios al crecimiento del sector turismo: “El país cuenta con 3.934 agencias de viajes según datos a marzo de Confecámaras, y de estas, 650 están asociadas a



Anato. La presidenta de este gremio, Paula Cortés Calle, afirma que el hecho de que hayan llegado nuevos hoteles al país y con importantes marcas, es un beneficio que pueden explotar desde este sector del turismo, porque **así pueden trabajar mancomunadamente en la creación de nuevos paquetes turísticos con el fin de atraer más visitantes extranjeros**. Actualmente, estos paquetes representan 29,5% de los servicios ofrecidos por las agencias, las cuales, en el primer trimestre del presente año, tuvieron un incremento en sus ingresos nominales de 15%<sup>7</sup> (Subrayado nuestro).

El sector hotelero ha reconocido el buen momento que vive este sector y su aporte a la economía. A ese respecto Cotelco ha afirmado lo siguiente:<sup>8</sup>

El último reporte del DANE indica que la economía colombiana creció un 3,1% en el año 2015, impulsado por el sector financiero, de seguros, actividades inmobiliarias y de servicios a las empresas, cuyo crecimiento fue del 4,3%. En segundo lugar, el sector de comercio, reparación, hoteles y restaurantes creció el 4,1%, mientras que el sector de la construcción lo hizo en 3,9%.

• **En la rama de comercio, reparación, hoteles y restaurantes, el sector hotelero fue el de mayor crecimiento, con una tasa de 5,5%, en comparación con el año 2014.** (Subrayado nuestro).

• El sector hotelero, impulsado por los efectos de la tasa de cambio y la mayor demanda interna, aportó en la generación de valor agregado para la economía, creando un importante nivel de empleo y de ingresos para la población vinculada con el sector.

De otro lado, las cifras positivas en ingresos y personal empleado en hoteles en abril de 2016 confirman el buen desempeño del sector turismo, tal como afirma la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, María Claudia Lacouture:<sup>9</sup>

• El incremento en los ingresos reales y en el personal ocupado en los hoteles en abril confirma el buen comportamiento del sector turístico y su efecto benéfico en la dinámica de la economía.

• El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) reveló que los ingresos reales de los hoteles crecieron un 3,9 por ciento en abril del 2016, mientras que el personal ocupado aumentó un 3,1 por ciento.

• En el cuarto mes del 2016, la ocupación hotelera alcanzó un 50,5 por ciento, frente al 49,2 alcanzado en el mismo lapso del 2015.

• En este mes, el principal motivo de viaje de los huéspedes alojados en los hoteles fue negocios con 46,8 por ciento; para los residentes colombianos alojados en los hoteles fue ocio con 46,6 por ciento; y para los no residentes, el principal motivo de viaje fue negocios con 51,5 por ciento.

7 Fuente: Ibídem

8 Fuente: COTELCO. La hotelería impulsa la economía nacional

<http://www.cotelco.org/sala-de-prensa/noticias/la-hoteleria-impulsa-la-economia-nacional-2016-3-14/>

9 En abril del 2016 los ingresos reales de los hoteles crecieron 3,9 por ciento y el personal ocupado un 3,1 por ciento, reveló el DANE. Presidencia de la República. SIG. Bogotá, 6/20/2016.

• Los ingresos reales de los hoteles, para los cuatro primeros meses de 2016, registraron una variación de 9,5 por ciento. En los primeros cuatro meses de 2015 la variación fue de 7,6 por ciento.

• En este periodo, el personal ocupado promedio registró una variación 3,3 por ciento.

Es muy importante recordar que estos buenos resultados se deben en buena medida a la confianza inversionista que ha logrado el país en la última década, por lo cual en la presentación que hizo el Presidente de la República del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE) realizada el 28 de mayo de 2015 se recogió la solicitud del gremio hotelero relacionada con la exención tributaria para los proyectos de construcción de hoteles. En efecto, el gremio había solicitado expedir un decreto transitorio para que los proyectos que iniciaran poco tiempo antes de la terminación del beneficio (diciembre de 2017), tuvieran garantizada la exención entendiéndose que la construcción puede tardar hasta dos años, de manera que se le brinde garantías a los inversionistas que han confiado en el país y en el sector.

Lo anterior indica que la prolongación de estos beneficios seguirán reportando grandes oportunidades al sector turístico en particular y a la economía nacional en general.

De ese modo, se espera que con la aprobación del presente proyecto de ley, los proyectos que se inicien antes del 31 de diciembre de 2017 (fecha en la que terminaría el beneficio establecido por la Ley 788 de 2002) tendrían garantizada la exención que prevé dicha norma.

### 3. EL TURISMO Y LA PAZ EN LAS REGIONES

El turismo es uno de los sectores con mayor presencia en las regiones, incluidas la mayoría de las zonas afectadas por el conflicto armado.

El Gobierno nacional considera con sobrada razón que si el turismo ha crecido tanto en época de conflicto, con la firma de la paz se garantizará la entrada al circuito turístico nacional e internacional de vastos territorios que tienen apreciables atractivos para los visitantes: paisajes únicos, incontables especies de fauna y flora y culturas ancestrales, lo cual, a su vez, proveerá el marco excepcional para el disfrute de experiencias turísticas únicas.

Tal como ya se señaló en las estrategias para potenciar el turismo el Plan Nacional de Desarrollo, el país le apostó a la paz en las regiones: “Por último, está el quinto componente, **relacionado con el potencial del turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz, que apoya y aprovecha la diversidad y multiculturalidad del país**. En línea con el Plan Sectorial de Turismo para la Construcción de la Paz 2014-2018, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (...) consolidará como destinos de naturaleza los siguientes: Camino a Teyuna (Ciudad Perdida) de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena), La Serranía de la Macarena (Meta), Putumayo y Urabá-El Darién (Antioquia-Chocó), con el fin que se apoyen para su desarrollo integral, incluyente y sustentable.” (pág. 117). (Subrayado nuestro).

El Presidente Santos<sup>10</sup>, en febrero de 2016, en el evento que agrupa a las agencias de turismo del país señaló que “es cierto que NO hemos firmado todavía un acuerdo definitivo con las FARC (...) pero –por el solo hecho de estar negociando– ya hemos empezado a transitar un camino en el que los fusiles, las bombas, suenan cada vez menos –muchísimo menos–. Hoy en día vivimos más en paz, más tranquilos y estamos pasando, de hecho, por los meses menos violentos en 40 años “y agregó que **“muchos colombianos no han tomado nota de esto, pero hay un sector que sí lo sabe muy bien, porque ha visto crecer sus negocios, en la medida en que baja la inseguridad y ese es el sector Turismo”**”.

En razón a lo anterior, el Presidente explicó que gracias a ese ambiente favorable hoy se puede apreciar el incremento de las cifras del sector: **“Cuando estuve en esta Vitrina por primera vez como Presidente –hace cinco años– hablamos de 2 millones 800 mil visitantes que recibimos en 2010. Pues bien: el año pasado –ustedes saben la cifra– recibimos a más de 4 millones 400 mil visitantes, un logro que incluso superó nuestras propias metas, a pesar de que disminuyó el ingreso terrestre de visitantes por cuenta de los cierres fronterizos”. (...) “dicho de otra manera: en apenas cinco años, el número de turistas hacia nuestro país aumentó en casi 60 por ciento”**”.

Otra cifra que aportó el presidente en este evento es el siguiente: **en el 2015 se movilizaron en los aeropuertos del país más de 34 millones de pasajeros, un 10 por ciento más que en el 2014**.

Con base en estas evidencias el Presidente Santos consideró que **“ese es apenas un ejemplo de cómo un país que avanza hacia la ‘normalidad’ –hacia el fin del conflicto– genera oportunidades muy valiosas para el turismo”**”.

De otro lado, el presidente Santos anunció<sup>11</sup> al terminar la sesión del Consejo de Ministros que revisó las estrategias para generar empleo: “El empleo ha sido prioridad para este Gobierno: hemos logrado generar más de 3 millones de empleos y, lo más importante, mantenerlos” Subrayó que las cifras son contundentes, ya que la tasa de desempleo es la más baja en 15 años (8.9 por ciento), dos de cada tres empleos creados fueron formales, en los jóvenes entre 18 y 28 años el desempleo bajó 4.6 puntos y en las mujeres 3.8; **y 8 de cada 10 empleos se generaron en comercio, servicios, actividades inmobiliarias y construcción**. Precisó el mandatario que por ello en el Consejo de Ministros se revisaron los programas para fortalecer la generación de empleo, tales como las concesiones de Cuarta Generación y la construcción de viviendas, aulas y hoteles. **Ello, agregó, sin contar los beneficios que se obtendrán en el posconflicto, ya que si se logra la paz, habrá más empleo”**. (Subrayados nuestros). (Nota: recordar que de acuerdo con las mediciones del DANE el sector Turismo está asociado al Comercio).

Finalmente, es muy importante tomar en cuenta la siguiente reflexión de la Ministra de Comercio, Industria y Turismo en respuesta a una pregunta formula-

da por el diario *El Tiempo*<sup>12</sup>: “Luego de la firma de la paz, ¿qué pronóstico hay para el turismo en Colombia? **Sin duda es donde vemos más posibilidades porque se acaban los prejuicios que quedaban, los temores de ir más allá, de llegar a los hermosos rincones de la Colombia diversa. Se legitima el territorio y se fortalece en recursos para el turismo. Por los travel warning, hoy el país deja de recibir un número importante de turistas. Con la paz hay más posibilidades de eliminar esas advertencias. Es el momento de profesionalizar los servicios, de formalizar el sistema, consolidar la oferta, crear corredores turísticos y traer mucha inversión a mediano plazo. Para este año, la meta es crear 56.000 nuevos empleos en la actividad turística. De lograr esta proyección, el turismo aumentaría 30 por ciento en los primeros 10 años del posconflicto**”.

Por estas razones una de las innovaciones más importantes del presente proyecto de ley es extender los beneficios a los municipios que sean declarados por el Gobierno nacional en la categoría de posconflicto.

Sin duda, como se ha demostrado en este escrito, la inversión en turismo es una gran oportunidad para la economía nacional, la paz y el bienestar de las familias colombianas tal como se establece en el presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,



EDUARDO AGATÓN DÍAZ GRANADOS ABADÍA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de agosto de 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 074 con su correspondiente Exposición de Motivos, por honorable Representante *Eduardo Díazgranados*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación.*

Bogotá, agosto de 2016

Señor Presidente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Congreso de la República

Asunto: Radicación Proyecto de ley número 076 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica el pro-*

10 Fuente: Santos: palabras de apertura de la Vitrina Turística de Anato 2016.

11 Fuente: Presidencia de la República. Bogotá, SIG. Hemos logrado generar 3 millones de empleos y nuestro reto es mantenerlos, declaró el Presidente Santos

12 Fuente: *El Tiempo*. María Teresa Santos. La paz, el mejor escenario para empresarios del país. 10 de julio de 2016. P. 18.

*cedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación.*

Respetado Señor Presidente:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley cuyo objetivo es crear dos Informes del presupuesto regionalizado de inversión y tres Audiencias Públicas de Regionalización de la Inversión como instrumentos para promover la transparencia y participación en la asignación y evaluación del Presupuesto de Inversión Regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

En este sentido, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Por tal motivo, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

Fotografía de una página de firmas manuscritas con nombres e identificaciones de los congresistas. Se reconocen nombres como Olga Cecilia Velásquez, Angelillo Lozano, Claudia López, Hernando Padari, Oscar Ospina, y otros.

Fotografía de una segunda página de firmas manuscritas con nombres e identificaciones de los congresistas. Se reconocen nombres como Jorge Iván Ospina, F. Jiménez, y otros.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2016**  
CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Objeto.* La presente ley tiene como objeto promover la transparencia en el proceso presupuestal e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, específicamente en lo relacionado con el proceso de elaboración, trámite y aprobación del Presupuesto General de la Nación y de la regionalización de su componente de inversión.

CAPÍTULO I

**Informes de regionalización del presupuesto**

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 5º de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2º de la Ley 179 de 1994, así:

**Artículo 5º.** El plan operativo anual de inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, artículo 5º; L. 179/94, artículo 2º). En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento y región, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año, una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.

**Artículo 3º.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 5A. Informe desglosado de regionalización del plan de inversiones.** El Departamento Nacional de Planeación antes del 15 de abril de cada año deberá presentar un informe detallado del presupuesto de inversión a nivel regional y departamental de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación. Este informe deberá contener un reporte de la realización y conclusiones de las audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado, el monto total de inversión por sector aprobado, los proyectos que se ejecutarán en cada región, departamento y municipio, la autoridad regional, local, congresista, ciudadano, Consejo Territorial de Planeación u organización social que los propuso y las entidades competentes de su ejecución.

El informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación y el Congreso de la República deberá ser notificado oportunamente de la misma.

**Parágrafo.** Los sectores que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el 15 de marzo de cada año.

**Artículo 4º.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 5B. Reporte y calidad de la información.** El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que los sectores que conforman el presupuesto general de la Nación reporten la información necesaria para elaborar los informes a los que se hacen referencia los artículos 8º, 8A y 8B de este estatuto.

**Parágrafo.** Los sectores que conforman el presupuesto general de la Nación son los responsables del reporte de la información al Departamento Nacional de

Planeación, así como de la veracidad y calidad de la misma. Los directores de estos órganos o sus delegados serán los responsables del reporte de la información contenida en este capítulo.

## CAPÍTULO II

### Audiencias públicas del presupuesto de inversiones

Artículo 5°. Añádase un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, el cual quedará así:

**Artículo 53A. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.** Al inicio del primer año de cada período de gobierno, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado. A estas audiencias asistirán representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, quienes presentarán el presupuesto regional y departamental y los programas, subprogramas y proyectos que proponen para ser ejecutados en cada región y departamento en los dos primeros años de gobierno. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación.

Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos de inversión para ser presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones, de acuerdo con la pertinencia, impacto y concordancia con el plan de desarrollo municipal, departamental y nacional. El Gobierno nacional y las autoridades locales prestarán el apoyo necesario a los Consejos Territoriales de Planeación para que estos lleven a cabo las labores de formulación de los proyectos que serán presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.

Los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación y los congresistas asistentes a las audiencias públicas priorizarán los proyectos de inversión a ser financiados con el presupuesto de inversión nacional regionalizado. De igual forma podrán sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN. Cada audiencia pública tendrá como producto una lista del orden de los proyectos priorizados por sector para cada departamento.

Las entidades nacionales responsables de cada sector presupuestal realizarán con cargo a sus recursos los estudios de preinversión requeridos para la viabilidad y factibilidad de los proyectos priorizados en cada audiencia pública de priorización del presupuesto de inversiones, teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal, el cierre de brechas socioeconómicas y regionales y los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo. Una vez evaluado el proyecto se le comunicará al proponente, de forma motivada, la viabilidad del mismo para su ejecución.

Si un proyecto priorizado es considerado viable tras ser evaluado por el sector presupuestal correspondiente, este se remitirá a las entidades competentes para su ejecución. Si por el contrario, un proyecto priorizado no tiene viabilidad, se procederá a evaluar y ejecutar el

siguiente proyecto de la lista de proyectos priorizados en la audiencia pública, del respectivo sector y departamento.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 77a. Seguimiento a la ejecución regionalizada del Presupuesto de la Nación.** Al inicio del tercer año de cada período de gobierno, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad en las que se informe la ejecución regionalizada del presupuesto general de la Nación de los dos primeros años de gobierno y se priorice el presupuesto de inversión para los dos siguientes. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República.

La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66A de la presente ley.

Artículo 7°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 77b. Evaluación a la ejecución regionalizada del Presupuesto de la Nación.**

Al inicio del cuarto año de cada período de gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad, en las que se evalúe la ejecución regionalizada del presupuesto del cuatrienio y se priorice el presupuesto de inversión para los siguientes dos años de gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del gobierno saliente. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones de control fiscal.

La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66A de la presente ley.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 76. Control político nacional.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

- a) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;
- b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;
- c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, artículo 76; L. 179/94, artículo 55, inciso 1°).

e) Audiencias públicas departamentales de priorización y evaluación del presupuesto de inversión regionalizada.

Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**Artículo 76a. Lineamientos generales aplicables a las audiencias públicas del presupuesto de inversión.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación reglamentará el procedimiento y definirá la metodología para la implementación de las audiencias públicas de que trata el presente capítulo.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de un año después de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Olga Lucia Velásquez  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

Angélica Lozano  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Claudia López  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Other visible names include: Jorge Iván Espinoza, Jorge Prieto Rivero, ANKOR VILLANI, F. Siméon, Oscar Ospina, and others.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objetivo del proyecto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo promover dos principios dentro del proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado del Gobierno nacional. Estos dos principios son:

- (i) La participación ciudadana.
- (ii) La transparencia en el proceso presupuestal

Para este fin se crearán dos mecanismos:

A) Informes del presupuesto regionalizado de inversión.

B) Audiencias Públicas departamentales que permitan priorizar los proyectos de inversión por departamento.

A continuación se describen brevemente cada uno de estos dos mecanismos:

**A) Informes del presupuesto regionalizado de inversión**

En el proyecto se establece que durante el trámite y discusión del Presupuesto General de la Nación en el

Congreso de la República, el Gobierno nacional deberá presentar **dos informes** sobre el presupuesto de inversión regionalizado:

- Un informe regional, departamental y sectorial del presupuesto de inversión al inicio de la discusión del proyecto del presupuesto.

- Un informe detallado del presupuesto de inversión nacional a nivel regional y departamental de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación.

**B) Audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto**

En segundo lugar, el proyecto determina la realización de **tres audiencias públicas** departamentales durante el periodo de gobierno:

- Una audiencia al principio del periodo de cada gobierno, en la que se realice la priorización de los proyectos para los dos primeros años de gobierno.

- Una audiencia de seguimiento en la mitad del periodo de cada gobierno, en la que se evalúe la ejecución de los proyectos de los dos primeros años y se priorice la de los dos siguientes.

- Una última audiencia al inicio del último año de gobierno, que evalúe y haga un balance del cuatrienio y se priorice el presupuesto inversión para los siguientes dos años de gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del gobierno saliente.

A continuación se explica el alcance de cada uno de los mecanismos propuestos dentro de los objetivos planteados por el proyecto.

### Participación Ciudadana

En primer lugar, los **informes** de regionalización del presupuesto promueven la participación ciudadana al facilitar el libre acceso a la información concreta sobre:

- i) Los montos y los proyectos de inversión que el Gobierno nacional planea realizar en las regiones en cada vigencia fiscal, que estarían contenidos en el Primer Informe.

- ii) Los proponentes de cada proyecto y los recursos aprobados para inversión en los departamentos de cada región, que serán puntualizados en el Informe Final.

- iii) El presupuesto aprobado por el Congreso y el decreto de liquidación expedido por el Gobierno presentados por sector presupuestal, programa, subprograma y proyectos de inversión, contenidos en el informe final.

De esta forma, tanto la ciudadanía como sus representantes pueden conocer el monto aprobado de inversión en cada región y ejercer control político sobre la ejecución del presupuesto, a través de la generación del debate basado en información clara y concreta.

En segundo lugar, las **audiencias** tienen el objetivo de que los ciudadanos que asistan a las mismas puedan priorizar los proyectos de inversión de los programas y subprogramas. Este mecanismo no alteraría el monto de los programas de inversión, ni mucho menos el monto del presupuesto asignado a cada sector, sino únicamente definiría los proyectos a ejecutar dentro de cada partida.

Las audiencias públicas departamentales permiten que la ciudadanía y sus representantes puedan desglosar las partidas globales por sector a ser invertidas en el departamento. De esta forma será posible priorizar los proyectos de inversión a desarrollar en la vigencia respectiva y solicitar formal y públicamente al DNP, y a los representantes de cada sector presupuestal correspondiente, la inclusión de ese proyecto o rubro en el componente de inversión del Presupuesto General de la Nación.

Con estas audiencias se le da un alcance real y eficaz al derecho a la participación ciudadana, al permitir que los ciudadanos y sus representantes tengan la oportunidad, frente al gobierno de turno, de poner en consideración los proyectos de inversión regional que consideren pertinentes.

Por otro lado, las audiencias públicas de seguimiento y de evaluación de la ejecución permiten socializar la información sobre ejecución del presupuesto regional, permitiéndoles a los ciudadanos y a sus representantes la realización de seguimiento y control político de la inversión regional, su contratación y su debida ejecución.

### Transparencia presupuestal

En primer lugar, los **informes** de regionalización del presupuesto promueven la transparencia presupuestal por varias razones:

i) Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos departamentales aprobados se reduce el margen discrecional y de negociación por debajo de la mesa para que los recursos públicos se destinen a prácticas corruptas o a proyectos concertados de forma poco transparente con las autoridades locales o con los congresistas.

ii) Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto y de la autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso (información consignada en el informe final), se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción.

De esta manera, las **audiencias públicas** promueven la transparencia al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

Finalmente al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales prioricen proyectos de inversión de manera pública, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

## 2. Problemática

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto Nacional Regionalizado, que hace parte del Presupuesto General de la Nación. A continuación se describen estos problemas:

### 2.1. La inversión del Presupuesto Nacional Regionalizado se usa como “mermelada”

Con el marco normativo actual que rige la elaboración y aprobación del presupuesto, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del presupuesto permite que los recursos destinados a inversión en las regiones puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como “mermelada”. En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas afines al gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus regiones, en reuniones discrecionales “a puerta cerrada”, y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.

Lo anterior es especialmente grave considerando la evolución reciente del monto del presupuesto de inversión regionalizado. Mientras que en el 2008 el presupuesto de inversión regionalizada que se distribuye de manera “opaca” era de 22 billones (4.6% del PIB) y las transferencias del SGP (que se distribuyen con reglas transparentes e institucionalizadas) ascendían a 19.7 billones (4.1% del PIB); en 2015 el presupuesto nacional regionalizado ascendió a 46.7 billones (5.8% del PIB) mientras que las transferencias del SGP sumaron 30.83 billones (3.8% del PIB). La brecha entre estos dos rubros ha saltado de 2 a 16 billones en menos de 10 años. Es decir, mientras que los recursos reglados del SGP crecieron el 56%, los provenientes del gobierno central en las regiones crecieron el 112%.

2.2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político.

La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y en última nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.

Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciudadana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución del presupuesto nacional en las regiones.

Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante informes públicos y audiencias públicas departamentales. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.

2.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones.

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. Esto debido a

su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

- i) Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.
- ii) Permitan la adjudicación de “comisiones” entre políticos locales y congresistas y entre congresistas y Gobierno nacional.
- ii) Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

Una vez expedido y aprobado el monto de los programas y subprogramas de inversión, las audiencias permitirían una mayor eficiencia en el gasto dado que en estas se priorizan, desde lo local y regional, los proyectos de inversión.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir Estado en las regiones si el presupuesto de inversión regional de la nación se sigue repartiendo al famoso estilo de la “mermelada”. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapultan a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible.

#### 2.4. Falta de confianza en la capacidad del Estado y exclusión regional

Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21,4%, el Gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3%<sup>1</sup> y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción que van desde la mermelada hasta el contrabando. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).

Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del gobierno<sup>2</sup> y en el uso público eficiente<sup>3</sup> de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de Estado si perciben que sus aportes terminan en mermelada y otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un Estado

más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.

Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que “Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso subnacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios”. (Bonet, 2007, p. 56:57)<sup>4</sup>.

Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.

En resumen, las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.

A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la proposición de proyectos y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.

### 3. Resumen de los mecanismos propuestos por el proyecto de ley

El proyecto de ley propone concretamente dos tipos distintos de informes de regionalización de la inversión y tres clases de audiencias públicas de regionalización. A continuación se listan y describen brevemente cada uno de estos componentes del proyecto.

#### 3.1. Informes de regionalización del presupuesto:

##### 3.1.1. Informe global de regionalización del plan de inversiones por sector, departamento y programa

Este informe hace referencia el artículo 8° del Decreto 111 de 1996, que establece que “El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cá-

1 Ver: OCDE; ECLAC, CICA, IBD, 2014 “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013” [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015\\_rev\\_lat-2015-en-fr#page27](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page27) consultado Febrero 3, 2016.

2 Cristina Bodea and Adrienne LeBas (2016). The Origins of Voluntary Compliance: Attitudes toward Taxation in Urban Nigeria. *British Journal of Political Science*, 46, pp 215-238.

3 Nyaga, J. N. & Omwenga, J. (2016). Factors influencing tax revenue growth at Kenya Revenue Authority: A case of Meru station. *International Academic Journal of Economics and Finance*, 2 (1), 1-15

4 Bonet, J. (2007). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En M. Fernández, W. Guerra, & A. Meisel, Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia. Banco de la República.

*mara de Representantes*”. Con relación a este informe, el proyecto propone dos lineamientos:

A) *Establecer una fecha específica en la que el DNP deba presentar el Informe global de regionalización del plan de inversiones por sector, departamento y programa a las comisiones económicas del Congreso.*

En la actualidad el DNP no tiene estipulada una fecha de presentación del informe, aunque se presenta usualmente en el mes de agosto. La propuesta del presente proyecto es que el informe sea presentado exactamente **antes del 20 de agosto de cada año**. Esto con el fin de que el Congreso cuente con esta información como herramienta de análisis para tomar las decisiones con respecto al Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

B) *Determinar puntualmente la información que debe contener el informe global de regionalización del presupuesto con los siguientes elementos mínimos obligatorios:*

- Monto total de la inversión a realizar en cada departamento y en el Distrito Capital.
- Distribución sectorial de la inversión a nivel departamental.
- Los programas a implementar en cada sector, el monto asignado a cada uno y la entidad competente de su ejecución.

### 3.1.2. Informe desglosado de regionalización del plan de inversiones

Con relación a este informe, la propuesta estipula lo siguiente:

A) Antes del 15 de abril de cada año, el DNP debe publicar un informe detallado del presupuesto de inversión a nivel regional y departamental, de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

B) El informe debe contener:

- Un reporte detallado de la realización de las audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado.
- El monto total de inversión aprobado para ejecutarse en cada departamento y en el Distrito Capital.
- La distribución sectorial de la inversión a nivel departamental.
- Los proyectos que se implementarán en cada sector, región, departamento y municipio.
- La entidad competente que se encargará de su ejecución.
- La autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso.
- La estructura de costos y estudio de factibilidad de cada proyecto a ejecutar.

El informe podrá ser utilizado en el Congreso como herramienta de transparencia en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, al permitir que el proceso de definición de los programas y proyectos finalmente aprobados en el presupuesto nacional sea más

claro y abierto. Esto impide que la mayoría de proyectos, bajo partidas de inversión regional, sean asignados a puerta cerrada. El informe será un instrumento de control al Gobierno nacional y a los representantes políticos, tanto por parte de los organismos de control y ciudadanos como del Congreso de la República.

## 3.2. Audiencias públicas de regionalización

La propuesta consiste en realizar tres audiencias: una al principio, otra en la mitad y otra al final del cuatrienio del Gobierno nacional. Las audiencias serán de carácter departamental. A ellas asistirán los representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional y serán invitadas las autoridades locales, departamentales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación. El DNP determinará la metodología y los procedimientos para la realización de las audiencias. A continuación se detalla el objetivo de cada una de las audiencias.

### 3.2.1. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversión

Estas audiencias se realizarán el primer año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el presupuesto del siguiente año y antes de que el Gobierno nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. Su finalidad es que la ciudadanía, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación y los congresistas representantes de las regiones puedan priorizar los proyectos de inversión de los dos primeros años del cuatrienio.

Al realizar las audiencias después de que el Congreso apruebe el presupuesto del siguiente año y antes de que el Gobierno nacional expida el decreto de presupuesto, los proyectos podrán ser presentados teniendo en cuenta las partidas globales aprobadas por el Congreso de la República para el componente de Presupuesto de Inversión Regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos para ser presentados en la audiencia pública departamental, labor para la que pueden contar con el apoyo técnico de las autoridades locales y las entidades nacionales del sector correspondiente al proyecto. Por esto, si un ciudadano u organización social requiere o desea acompañamiento para la formulación de un proyecto antes de presentarlo en la audiencia pública, podrá acudir a este Consejo, quien evaluando la pertinencia del mismo dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal, acogerá el proyecto para formularlo y presentarlo en la audiencia departamental.

Durante cada audiencia departamental, los asistentes podrán también sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN.

Estas audiencias tendrán una doble naturaleza: son *informativas*, en la medida en que permiten poner en conocimiento de la ciudadanía el monto que el gobierno planea invertir en cada sector y programa, y son de *priorización participativa*, pues permiten a los asistentes a cada audiencia, sugerir proyectos y priorizar los proyectos de inversión de su departamento.



### 3.2.2. Audiencias públicas de seguimiento a la ejecución del presupuesto regionalizado de la Nación

Estas audiencias serán realizadas en el tercer año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. Su objetivo es dar a conocer a la ciudadanía y a sus representantes lo ejecutado durante los dos primeros años del gobierno y a su vez darles la posibilidad a los asistentes de priorizar proyectos de inversión en el departamento para los dos últimos años del cuatrienio.

En dichas audiencias, los representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, deberán exponer el plan de inversiones ejecutado en cada departamento, especificando la distribución sectorial de la inversión, los proyectos que se ejecutaron, la entidad que los ejecutó y la autoridad local, congresista, organización social, Consejo Territorial de Planeación o ciudadano que los propuso.

### 3.2.3. Audiencias públicas de evaluación a la ejecución regionalizada del presupuesto de la nación

Estas audiencias se realizarán en el último año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. El propósito de estas audiencias es promover, por un lado, un mecanismo de evaluación y control por parte de los ciudadanos, autoridades locales y congresistas al Gobierno nacional respecto a lo ejecutado en el departamento hasta el momento y por otro lado, priorizar los proyectos de inversión que se ejecutarán en el último año del cuatrienio.

En dichas audiencias se informará: el plan de inversiones aprobado por el Congreso para el departamento en la siguiente vigencia fiscal, la distribución sectorial del presupuesto, los proyectos que se aprobaron en las audiencias anteriores, la entidad que debía ejecutarlos, el estado de su ejecución y la autoridad local, congresista, organización social o ciudadano que los propuso.

De esta manera, se promueve que el gobierno adquiera el deber de realizar rendición de cuentas de su ejecución presupuestal y con ello, se incrementan los incentivos para que el gobierno cumpla los compromisos adquiridos y sea eficiente en la administración de la inversión.

## 4. Marco Constitucional que sustenta la ley

Teniendo en cuenta los artículos, 346, 347, 349 y 350 de la CP, que estipulan el deber del Congreso de estudiar y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve la presente ley.

### 4.1. Promover la participación ciudadana

En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, esta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2° de la CP) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la CP), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al

respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la Sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

*“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.*

Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un “Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la CP). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno nacional (artículo 341 de la CP). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la CP).

El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la CP). En concordancia, los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rija por principios similares.

### 4.2. Promover la transparencia en la administración pública

El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la CP), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.

El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el Gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.

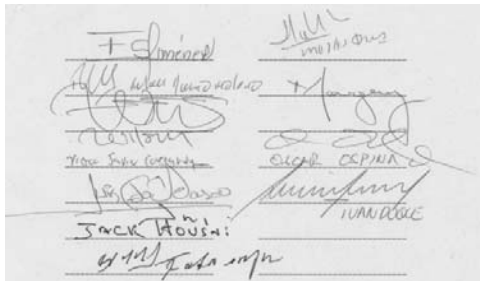
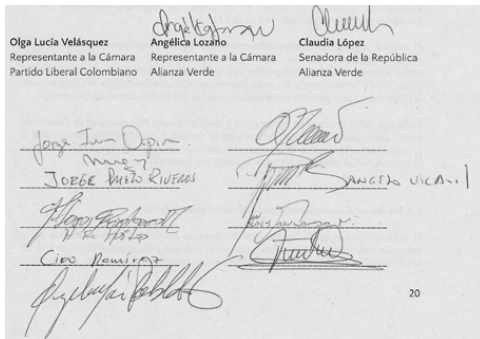
Esto en términos prácticos implica que entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que

el Congreso de la República, órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas.

De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.

Cordialmente,



**CONTENIDO**

Gaceta número 609 - viernes 12 de agosto de 2016

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 072 de 2016 Cámara, por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmuebles donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 073 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la destinación de la maquinaria pesada incautada en actividades ilícitas, se crea el Fondo Nacional de Maquinaria Pesada y se dictan otras disposiciones..... 3

Proyecto de ley número 074 de 2016 Cámara, por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 788 de 2002 y se dictan otras disposiciones ..... 5

Proyecto de ley número 076 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación ..... 10