



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 751

Bogotá, D. C., martes, 25 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 20 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA A LOS PROYECTOS DE LEY NÚMEROS 12 DE 2018 SENADO, 13 DE 2018 SENADO Y 15 DE 2018 SENADO

Dando cumplimiento a la solicitud del honorable Representante a la Cámara doctor Carlos Eduardo Acosta Lozano, el retiro de su nombre y firma oficialmente de los **Proyectos de ley número 12 de 2018 Senado**, **por medio del cual se establecen lineamiento para la implementación de las escuelas para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones**, **Proyecto de ley número 13 de 2018 Senado**, **por medio del cual se fortalece la educación distancia a través de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)**, y el **Proyecto de ley número 15 de 2018 Senado**, **por la cual se fortalece la financiación del sistema de educación superior y dictan otras disposiciones**, publicados en la *Gaceta del Congreso* número 548 de 2018. De esta forma se indica que la publicación corregida se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 751 de 2018. Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992.

Bogotá, 10 de septiembre de 2018

Señores

COMISIÓN SEXTA

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría

Ciudad

Referencia: Retiro de nombre y firma del **Proyecto de ley número 13 de 2018**, *por medio del cual se fortalece la educación a distancia a través de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)*.

Respetado doctor Jorge Eliécer Laverde reciba un atento saludo:

Como Representante a la Cámara por Bogotá del partido Colombia Justa Libres me permito solicitar el retiro de mi nombre y firma oficialmente del **Proyecto de ley número 13 de 2018**, *por medio del cual se fortalece la educación a distancia a través de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)*.

Solicito se surta de inmediato el trámite correspondiente.

Agradezco la atención prestada,

H.R. CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ
COLOMBIA JUSTA LIBRES

Bogotá, 10 de septiembre de 2018

Señores

COMISIÓN SEXTA

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría

Ciudad


Referencia: Retiro de nombre y firma del **Proyecto de ley número 12 de 2018**, *por medio del cual se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones*.

Respetado doctor Jorge Eliécer Laverde reciba un atento saludo:

Como Representante a la Cámara por Bogotá del Partido Colombia Justa Libres me permito solicitar el retiro de mi nombre y firma oficialmente del **Proyecto de ley número 012 de 2018**, *por medio del cual se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones*.

Solicito se surta de inmediato el trámite correspondiente.

Agradezco la atención prestada,



H.R. CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ
COLOMBIA JUSTA LIBRES

Bogotá 10 de septiembre de 2018

Señores

COMISIÓN SEXTA

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría

Ciudad

Referencia: Retiro de nombre y firma del Proyecto de ley número 15 de 2018, por la


cual se fortalece la financiación del sistema de educación superior y dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Jorge Eliécer Laverde reciba un atento saludo:

Como Representante a la Cámara por Bogotá del partido Colombia Justa Libres me permito solicitar el retiro de mi nombre y firma oficialmente del **Proyecto de ley número 015 de 2018**, “*por la cual se fortalece la financiación del sistema de educación superior y dictan otras disposiciones*”.

Solicito se surta de inmediato el trámite correspondiente.

Agradezco la atención prestada,



H.R. CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ
COLOMBIA JUSTA LIBRES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Iniciativa Parlamentaria

Autores: Honorable Senador José David Name Cardozo

II. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado el 5 de septiembre de 2018, cumpliendo los requisitos formales exigidos para el efecto, conforme a lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política.

III. NORMATIVIDAD

Artículos 150, 189, 224 y 241 de la Constitución Política Ley 5ª de 1992

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La prestación del servicio de energía eléctrica en Colombia se inicia a finales del siglo XIX por cuenta de emprendedores privados, quienes crearon las primeras compañías con la intención de generar, distribuir y comercializar electricidad.

Durante la primera mitad del siglo XX se conservó el esquema de propiedad privada hasta que en 1967 se crea Interconexión Eléctrica S. A. (ISA), la cual asume la coordinación del suministro de electricidad, adoptando procesos de optimización tendientes a minimizar los costos del sistema, planeando la expansión del sistema de generación y, si fuere necesario, de la construcción y operación de las nuevas centrales de generación.

Menos de 20 años después el sector eléctrico colombiano entra en crisis como consecuencia de una combinación de deficiente planeación y estructuración con una inexistente coordinación por parte de las entidades del sector. Dicha combinación deja a su paso múltiples grandes proyectos de generación, con sobrecostos y atrasos considerables.

El deterioro en el desempeño del sector llevó a que finalmente este se convirtiera en una gran carga para el Estado, ocasionando la quiebra del sector y, como consecuencia, el gran racionamiento de los años 90.

Paralelamente se da inicio a las reformas estructurales en las economías de los países de Latinoamérica, orientadas a mejorar la prestación del servicio y se plantean estructuras sectoriales diferentes, sin integración vertical, con menos presencia del Estado con nuevos elementos centrales, de libre competencia y fomento a la inversión privada.

El 20 de julio de 1995 entra en funcionamiento el Mercado Energético Mayorista (MEM) conformado por los generadores y comercializadores, quienes participan de forma activa, y los distribuidores y transmisores, quienes participan de forma pasiva. El funcionamiento del MEM está soportado en la existencia de una Bolsa de Energía (BE) en la que se realizan intercambios comerciales de nidos en el contexto de un mercado *spot*.

En 1999 el MEM enfrenta una situación crítica generada principalmente por la caída de la demanda, la cual fue ocasionada primordialmente por la recesión económica que afecta al país para ese entonces.

Esta circunstancia origina escenarios de muy alta competencia en la oferta con el consecuente impacto en los precios del mercado.

1. El caso de Electricaribe en la Costa Caribe

A finales del siglo pasado la Costa Caribe padeció por cuenta de los atentados terroristas de la guerrilla contra las torres eléctricas, lo cual se frenó por la movilización social que lideraron ciudadanos, empresarios y medios de comunicación, en contra de esa práctica letal.

Por más de veinte años se vivió una aparente tranquilidad en la prestación del servicio eléctrico, cuando en verdad se estaba cocinando la más dura prueba de ineficacia e ineficiencia institucional en contra del progreso económico y social del Caribe.

Una situación contraproducente fundada en la consolidación de la generación hidroeléctrica, los costos altos al usuario, la falta de planeación, el inadecuado manejo del cargo por confiabilidad, la escasez de gas natural, la ausencia del Ministerio de Minas y Energía en la adopción de una política pública energética, la paquidémica labor de la CREG, y más recientemente la incapacidad para reglamentar la Ley 1715 de energías limpias, que en otros escenarios mundiales es la gran revolución para satisfacer las necesidades de los usuarios de los sectores productivo y residencial.

Pese a los anuncios oficiales y las reiteradas manifestaciones de buena voluntad del ex Presidente Juan Manuel Santos, el panorama eléctrico de la Costa Caribe no es el mejor y la Región está expuesta a una crisis de graves repercusiones sociales y económicas.

Con la irregularidad del servicio en poder de Electricaribe bajo el manejo mayoritario de inversionistas españoles (85% Gas Natural Fenosa y 15% la nación), se acumularon factores como la elevada deuda del sector público, el no pago de los subsidios de los estratos 1 y 2 de la población, el incremento de los fraudes, el elevado volumen de pérdidas técnicas y la baja inversión en la modernización del sistema de distribución y transmisión regional, que terminaron por crear la incertidumbre y la insatisfacción popular más palpable de las dos últimas décadas, con alteración permanente del orden público desde mediados del año 2013.

En Colombia el esquema institucional del sector eléctrico es de mercado regulado y mercado no regulado. El mercado regulado es el directamente contratado y servido por compañías de distribución, compuesto por usuarios industriales, comerciales y residenciales con demandas de energía inferiores a 55 MWh. En este mercado, la

estructura de tarifas es establecida por la agencia reguladora CREG.

A su turno, un “Usuario No Regulado es una persona natural o jurídica con una demanda máxima superior a un valor en MW o a un consumo mensual mínimo de energía en MWh, definidos por la CREG, por instalación legalizada, a partir de la cual no utiliza redes públicas de transporte de energía eléctrica y la utiliza en un mismo predio o en predios contiguos.

Sus compras de electricidad se realizan a precios acordados libremente entre el comprador y el vendedor”, según el portal energético www.xm.com.co (XM filial de ISA).

La realidad es que Electricaribe no está en capacidad de atender el mercado no regulado, primero porque no genera y segundo porque no ha comprado la energía que esa demanda requiere. En términos de ingresos, los no regulados son los clientes más importantes de Electricaribe y sin ellos pierde un fuerte colchón financiero. Grandes centros productivos, municipios, hospitales, colegios y otras instituciones por el estilo estarían sin el servicio a partir del primero de enero de 2017. Colapso social indiscutible.

En el país, hace diez años los clientes No regulados representaban el 57 por ciento de la demanda de energía eléctrica entre consumidores comercial, industrial, oficial y otros. A enero de este año la industria, el comercio y otros tienen algo más del 60 por ciento de la demanda de los No regulados. Ha experimentado un ligero crecimiento. Su peso es indiscutible dentro de la canasta.

2. Antecedentes Normativos

A partir de la Constitución Política de 1991 se define un nuevo esquema para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en el que el papel del Estado implica el asegurar la prestación eficiente de dichos servicios para mejorar la calidad de vida de la población y el bienestar general. En este esquema los servicios públicos pueden ser prestados por particulares mientras el Estado se reserva el derecho de ejercer la regulación y el control.

La reestructuración del mercado eléctrico se da con las Leyes 142 y 143 de 1994. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a la fecha ha realizado un importante esfuerzo por desarrollar un marco regulatorio, cuyo objetivo básico es el de crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera. Para ello, el Estado promueve la competencia creando condiciones propicias para su logro y establece reglas para evitar prácticas monopólicas o abusos de poder.

3. Contenido del Proyecto

Desde la política energética oficial en Colombia, no existe una definición consensuada y pública sobre el conjunto de problemas que debiera enfrentar, ni menos aún, una visión de largo plazo del sector desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Ello está presente en algunos sectores académicos y técnicos, y por cierto en las organizaciones no gubernamentales, quienes están formulando una visión coherente y articulada sobre el conjunto de problemas que enfrenta el sector energía.

El articulado consta de 6 artículos incluyendo el de su vigencia:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Definir los límites máximos de participación en servicios públicos de generación, distribución, y comercialización de electricidad de todos los agentes económicos, públicos, privados o que hacen parte del sistema interconectado nacional, que presten estos servicios.

Artículo 2°. *Límites Máximos de Participación en el Mercado de Generación.* No más del veinticinco por ciento (25%) de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad procedente de fuentes de energía convencionales en el Sistema Interconectado Nacional, extendiendo este límite al 30% exclusivamente mediante generación de electricidad procedente de fuentes de energía no convencionales.

En el párrafo se da la posibilidad a todo agente que genere electricidad procedente en un 100% de fuentes de energía renovables no convencionales, de comercializar dicha energía a usuarios de toda naturaleza a precios pactados libremente.

Artículo 3°. *Límites Máximos de Participación en el Mercado de Comercialización.* No más del cincuenta por ciento (50%) de la actividad de Comercialización.

Artículo 4°. *Límites Máximos de Participación en el Mercado de Distribución.* No más del cincuenta por ciento (50%) de la actividad de Distribución.

Artículo 5°. *Cálculo de los límites de participación en el mercado.* Define las ecuaciones para el cálculo de los porcentajes de participación de los Inversionistas que son Empresas y de los inversionistas distintos a Empresas.

Artículo 6°. *Vigencia.*

V. CONCLUSIONES

La situación precaria que presenta la prestación del servicio de energía eléctrica en la costa Caribe colombiana, exige medidas que permitan conjurar cualquier tipo de eventos adversos, así como opciones que permitan garantizar la disponibilidad del servicio, especialmente ahora que nos encontramos en la etapa de búsqueda de un nuevo operador que tenga la capacidad y los medios para encargarse de la prestación del servicio en los 7 departamentos de la Costa caribe. Por

estas razones, es importante ampliar el espectro y brindar las opciones para que prestadores de todo tipo, incluso aquellos que ya estén dentro del mercado colombiano puedan participar en el proceso de elección del nuevo operador.

VI. ARTICULADO

Tal como fue radicado, sin modificaciones, se propone el articulado para primer debate.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir los límites máximos de participación en servicios públicos de generación, distribución, y comercialización de electricidad de todos los agentes económicos, públicos, privados o que hacen parte del sistema interconectado nacional, que presten estos servicios, bien sea que ya se encuentren constituidas o que lo hagan después de entrar en vigencia la presente ley.

Artículo 2°. *Límites máximos de participación en el mercado, en relación con la actividad de generación de electricidad.* Ninguna persona natural o jurídica podrá tener, directa o indirectamente, más del veinticinco por ciento (25%) de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad procedente de Fuentes convencionales de energía en el Sistema Interconectado Nacional, calculado en la forma prevista en el artículo 5° de esta ley. Este límite podrá ser excedido hasta el 30% de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad exclusivamente mediante generación de electricidad procedente de Fuentes No Convencionales de Energía, para lo cual, como mínimo, el 5% de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad deberá provenir de Fuentes No Convencionales de Energía. Para efectos del presente artículo, se tendrán en cuenta las definiciones de los numerales 15 y 16 del artículo 5° de la Ley 1715 de 2014.

Parágrafo. Todo agente privado o público que genere electricidad procedente en un 100% de fuentes de energía renovables no convencionales, podrá comercializar dicha energía a usuarios de toda naturaleza a precios pactados libremente.

Artículo 3°. *Límites a la participación en la actividad de comercialización.*

Ninguna empresa podrá tener más del cincuenta por ciento (50%) de la actividad de comercialización, límite que se calculará como el cociente entre las ventas de electricidad de una empresa a usuarios finales en el sistema interconectado nacional y las ventas totales de energía a usuarios finales en el sistema interconectado nacional, medidas en kilovatios hora (kWh).

Artículo 4°. *Límites a la participación en la actividad de distribución.* A partir de la vigencia de la presente ley, ninguna empresa podrá tener más del cincuenta por ciento (50%) de la actividad de distribución, límite que se calculará como el cociente entre las ventas de electricidad que se realicen en el sistema interconectado nacional por una o varias empresas que tengan usuarios finales conectados a la misma red de distribución y las ventas totales de energía a usuarios finales en el sistema interconectado nacional, medidas en kilovatios hora (kWh).

Artículo 5°. *Cálculo de los límites de participación en el mercado.* La participación en el mercado que tenga una persona natural o jurídica se determinará de la siguiente forma:

- a) El porcentaje de participación de un Inversionista, distinto de una Empresa, será el resultado de sumar: los porcentajes de Participación en el Capital o en la Propiedad que tenga el Inversionista en Empresas no Controladas, multiplicados cada uno de dichos porcentajes por el respectivo Porcentaje de Participación en el Mercado que tenga cada una de tales Empresas no Controladas, más la sumatoria del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan las Empresas Controladas por el Inversionista;
- b) Cuando el Inversionista sea una Empresa, su porcentaje de participación será el resultado de sumar: los porcentajes de Participación en el Capital o en la Propiedad que tenga dicha Empresa en Empresas no Controladas, multiplicados cada uno de estos porcentajes por el respectivo porcentaje de Participación en el Mercado que tenga cada una de tales Empresas no Controladas, más la sumatoria del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan sus Empresas Controladas, y del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan sus Inversionistas, calculado en la forma establecida en el literal anterior sin incluir la participación que estos tengan en Empresas Controladas cuya participación ya haya sido incluida en el cálculo previsto en este literal.

Parágrafo 1°. Por Empresa Controlada se entenderá la Empresa que se encuentra en situación de subordinación respecto de una persona natural o jurídica cualquiera que sea su naturaleza, de acuerdo con lo definido por la legislación comercial y tributaria.

Parágrafo 2°. Por Empresa no Controlada se entenderá la Empresa que tiene en su capital o en su propiedad participación de una persona natural o jurídica cualquiera que sea su naturaleza, sin que exista entre ellas una relación de subordinación

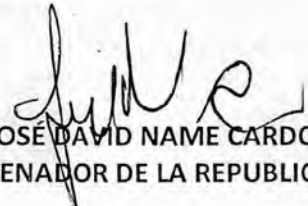
de acuerdo con lo definido por la legislación comercial y tributaria.

Artículo 69. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

IX. PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y propongo surtir primer debate ante la Comisión Quinta del honorable Senado de la República, al **Proyecto de ley número 132 de 2018**, “*por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país*”.

Cordialmente,



JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
SENADOR DE LA REPUBLICA

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2018

por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto definir los límites máximos de participación en servicios públicos de generación, distribución, y comercialización de electricidad de todos los agentes económicos, públicos, privados o que hacen parte del sistema interconectado nacional, que presten estos servicios, bien sea que ya se encuentren constituidas o que lo hagan después de entrar en vigencia la presente ley.

Artículo 2°. *Límites máximos de participación en el mercado, en relación con la actividad de generación de electricidad.* Ninguna persona natural o jurídica podrá tener, directa o indirectamente, más del veinticinco por ciento (25%) de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad procedente de Fuentes convencionales de energía en el Sistema Interconectado Nacional, calculado en la forma prevista en el artículo 5° de esta ley. Este límite podrá ser excedido hasta el 30% de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad exclusivamente mediante generación de electricidad procedente de Fuentes No Convencionales de Energía, para lo cual, como mínimo, el 5% de la Capacidad Nominal de Generación de electricidad deberá provenir de Fuentes No Convencionales de Energía. Para efectos del presente artículo, se tendrán en cuenta las definiciones de los numerales 15 y 16 del artículo 5° de la Ley 1715 de 2014.

Parágrafo. Todo agente privado o público que genere electricidad procedente en un 100% de fuentes de energía renovables no convencionales, podrá comercializar dicha energía a usuarios de toda naturaleza a precios pactados libremente.

Artículo 3°. *Límites a la participación en la actividad de comercialización.* Ninguna empresa podrá tener más del cincuenta por ciento (50%) de la actividad de comercialización, límite que se calculará como el cociente entre las ventas de electricidad de una empresa a usuarios finales en el sistema interconectado nacional y las ventas totales de energía a usuarios finales en el sistema interconectado nacional, medidas en kilovatios hora (kWh).

Artículo 4°. *Límites a la participación en la actividad de distribución.* A partir de la vigencia de la presente ley, ninguna empresa podrá tener más del cincuenta por ciento (50%) de la actividad de distribución, límite que se calculará como el cociente entre las ventas de electricidad que se realicen en el sistema interconectado nacional por una o varias empresas que tengan usuarios finales conectados a la misma red de distribución y las ventas totales de energía a usuarios finales en el sistema interconectado nacional, medidas en kilovatios hora (kWh).

Artículo 5°. *Cálculo de los límites de participación en el mercado.* La Participación en el Mercado que tenga una persona natural o jurídica se determinará de la siguiente forma:

- a) El porcentaje de participación de un Inversionista, distinto de una Empresa, será el resultado de sumar: los porcentajes de Participación en el Capital o en la Propiedad que tenga el Inversionista en Empresas no Controladas, multiplicados cada uno de dichos porcentajes por el respectivo Porcentaje de Participación en el Mercado que tenga cada una de tales Empresas no Controladas, más la sumatoria del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan las Empresas Controladas por el Inversionista;
- b) Cuando el Inversionista sea una Empresa, su porcentaje de participación será el resultado de sumar: los porcentajes de Participación en el Capital o en la Propiedad que tenga dicha Empresa en Empresas no Controladas, multiplicados cada uno de estos porcentajes por el respectivo porcentaje de Participación en el Mercado que tenga cada una de tales Empresas no Controladas, más la sumatoria del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan sus Empresas Controladas, y del porcentaje de Participación en el Mercado que tengan sus Inversionistas, calculado en la forma establecida en el literal anterior sin


incluir la participación que estos tengan en Empresas Controladas cuya participación ya haya sido incluida en el cálculo previsto en este literal.

Parágrafo 1°. Por Empresa Controlada se entenderá la Empresa que se encuentra en situación de subordinación respecto de una persona natural o jurídica cualquiera que sea su naturaleza, de acuerdo con lo definido por la legislación comercial y tributaria.

Parágrafo 2°. Por Empresa no Controlada se entenderá la Empresa que tiene en su capital o en su propiedad participación de una persona natural o jurídica cualquiera que sea su naturaleza, sin que exista entre ellas una relación de subordinación de acuerdo con lo definido por la legislación comercial y tributaria.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



JOSE DAVID NAME CARDOZO
SENADOR DE LA REPUBLICA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2018 SENADO, 110 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley bajo estudio es de autoría del honorable Representante a la Cámara, Jack Housni Jaller. Fue radicado en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el día 23 de agosto de 2017 y repartido el 30 de agosto de 2017, a la Mesa Directiva, de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, en consideración a las competencias reglamentarias y de ley establecidas, para luego ser asignados como ponentes los honorables Representantes Julio E. Gallardo Archbold y Ángel María Pulido, para primer debate.

Posteriormente, el 25 de octubre de 2017, fue presentada ponencia positiva para primer debate en Cámara de Representantes y la misma fue aprobada en sesión de la Comisión Quinta

de Cámara el día 28 de noviembre de 2017, sin modificaciones al articulado.

El día 30 de noviembre de 2017 fue presentada ponencia para segundo debate y esta fue aprobada en sesión plenaria de la Cámara de Representantes del día 3 de abril de 2018, sin modificaciones al articulado.

Posteriormente, fue remitido el expediente legislativo, el 9 de abril de 2018. El 23 de abril de 2018 y fueron designados por la honorable Comisión Quinta de Senado, los honorables Senadores Juan Diego Gómez Jiménez, Milton Rodríguez Sarmiento y Daniel Alberto Cabrales Castillo, como ponentes de la misma.

Para la primera legislatura de 2018, la ponencia para el Proyecto de ley fue reasignada a los Honorables Senadores José David Name, Dídier Lobo, Nora María García, Alejandro Corrales, Sandra Liliana Ortiz, Jorge Enrique Robledo, Eduardo Emilio Pacheco, Pablo Catatumbo y Guillermo García Realpe, siendo este último Coordinador Ponente; lo anterior, en razón a que Milton Rodríguez Sarmiento y Daniel Alberto Cabrales, ya no ostentan la calidad de Senadores, y que el Senador Juan Diego Gómez ya no hace parte de la Comisión Quinta.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS¹

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas menores que lo componen, es un ente territorial que está ubicado en el sector occidental del mar Caribe o de las Antillas, al noroeste del territorio continental nacional. En el 2013 su población ascendía a 75.167 habitantes. Es el territorio más septentrional del país y es el único departamento insular de Colombia.

En el año de 1953 el departamento Archipiélago fue declarado puerto libre, por lo cual su modelo económico dejó de estar basado en la pesca y la agricultura para sustentarse en el comercio y el turismo.

Teniendo en cuenta su ubicación, el archipiélago se caracteriza por su gran biodiversidad marina y costera, que cuenta con más del 77% de las áreas coralinas someras de Colombia, además de innumerables ecosistemas someros como manglares, praderas de fanerógamas marinas, fondos arenosos, playas y ecosistemas profundos.

El archipiélago de San Andrés cuenta con un ecosistema particular dado que la plataforma que rodea a las islas contiene formaciones coralinas con arrecifes barreros, de parche, de orla y costeros, con pastos marinos y manglares, que juntos forman el mayor complejo de arrecifes del océano Atlántico (Márquez, Pérez y Toro, 1994; 13). Los arrecifes, que son el resultado de millones de años de trabajo de la naturaleza, constituyen

una especie de oasis en medio del mar y son en extremo frágiles.

En el año 1993, fue expedida la Ley 99 que creó el Ministerio de Ambiente y organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA); igualmente, creó las corporaciones ambientales en los departamentos y se nombraron las áreas insulares marinas como reserva de la biósfera por su gran riqueza cultural y ambiental.

Las reservas de la biósfera son zonas de ecosistemas terrestres, o costeros/marinos o, una combinación de ambos, reconocidas internacionalmente como tales, en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB), creado por la Unesco, organización de la cual Colombia es miembro desde el año 1947. El 9 de noviembre del año 2000, la Unesco declaró al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como nueva Reserva Mundial de Biósfera, denominada “Seaflower”; que es una de las 391 zonas ecológicas de este tipo que hay en el planeta.

La declaratoria de reserva de la Biosfera del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tuvo su origen en el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 99 de 1993, que reza:

“El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se constituye en reserva de Biosfera. El Consejo Directivo de Coralina, coordinará las acciones a nivel nacional e internacional para darle cumplimiento a esta disposición”.

Uno de los factores que más influyó en la declaratoria de reserva fue su extensión de 350.000 kilómetros cuadrados, es decir, 18.000.000 de hectáreas, que convierte a Seaflower en la Reserva de Biosfera con mayor área marina que existe en la actualidad. Además de lo anterior, Seaflower se destaca por ser una de las Reservas de Biosfera más grande del mundo con 180.000 kilómetros cuadrados; poseer todos los ecosistemas marinos y costeros representativos de la zona tropical (arrecifes coralinos, manglares, lagunas arrecifales, pastos marinos, humedales, playas, mar abierto y bosque seco tropical); representar el 78% de las áreas coralinas de Colombia; ser el tercer arrecife de coral más grande del mundo; contar con 57 especies de coral, de las cuales 90% están en la lista roja de especies amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y ser el hogar de 407 especies de peces, de las 600 que se estima que hay en el Caribe.

Como parte de su declaratoria, la Unesco dispuso la misión de la reserva en los siguientes términos:

“Administrar, proteger y recuperar el medio ambiente del departamento mediante la aplicación de tecnologías apropiadas dirigidas al conocimiento de la oferta y la demanda de los recursos naturales renovables, prestando al

¹ Resumen de la Exposición de Motivos del proyecto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 738 de 2017.

desarrollo humano sostenible e involucrando a la comunidad para que de manera concertada y participativa se mejore la calidad de vida en la región”.

Adicionalmente, la Unesco estableció que la Reserva de Biosfera Seaflower cumpliera con tres funciones básicas (Unesco, 2007):

1. Conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética.
2. Fomentar un desarrollo económico y humano sostenible y sustentable desde los puntos de vista sociocultural y ecológico.
3. Prestar apoyo logístico a proyectos de demostración, educación y capacitación sobre medio ambiente, y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.

De igual forma, a partir de la declaratoria, el Archipiélago empezó a figurar en los mapas de la red mundial de reservas de la biósfera y posteriormente se incorporó a la base de datos mundial de áreas marinas protegidas, así como en diversos sistemas de información a nivel global, generando un especial foco de atención sobre estas áreas tan estratégicas, pero tan remotas en el Caribe Occidental.

Importancia de proteger las áreas marinas

La protección de las áreas marinas ha cobrado especial relevancia para el planeta en la última década. Muchos países han establecido metas ambiciosas para garantizar la sostenibilidad de sus recursos costeros y marinos, como Australia que aspira a crear una red de Áreas Marinas Protegidas para proteger un tercio de su territorio marino.

La importancia de la declaratoria de la Reserva de la Biósfera Seaflower se evidencia en la forma como ha servido de instrumento para articular armónicamente el componente social, cultural y ambiental en el Archipiélago de San Andrés, permitiendo el desarrollo sostenible, así como ha servido para mejorar nuestra imagen a nivel internacional de referentes en la red mundial de biosferas y Áreas Marinas de Protección (AMP).

Adicionalmente, los ecosistemas de reserva de biósfera son una fuente generadora de ingresos y motor de la economía, tanto para quienes se encuentran en el departamento como para quienes se encuentran en diferentes partes del mundo.

Normatividad vigente

En abril de 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible mediante resolución número 0668, reglamentó el uso racional de bolsas plásticas, obligando a los distribuidores de bolsas plásticas, como almacenes de cadena, grandes superficies, supermercados y farmacias a formular, implementar y mantener un programa de uso racional de bolsas plásticas.

Por su parte, la Ley 1819 de 2016 creó un Impuesto Nacional al Consumo de Bolsas Plásticas a cargo del consumidor y con destino a la DIAN, por valor de \$20 por bolsa para el año 2017, con la finalidad de desincentivar el uso de las mismas.

A nivel regional la Corporación Ambiental del Archipiélago, Coralina expidió las Resoluciones número 847 de fecha 30 de septiembre de 2005, por la cual se modificó la Resolución número 329 de 2002, para prohibir el ingreso al Archipiélago de bolsas plásticas, vajillas, portacomidas, bandejas, vasos y similares que sean desechables, elaborados en materiales tales como icopor, plásticos u otros no biodegradable, así como de bolsas plásticas.

A pesar de las anteriores disposiciones y dado que entre otras, las prohibiciones establecidas en las resoluciones no son de rango legal, Coralina no puede iniciar acciones sancionatorias por la infracción de lo allí establecido, por lo cual se hace necesaria la aprobación de la presente iniciativa parlamentaria.

Es evidente que existe un propósito cada vez más extendido de limitar el uso de bolsas plásticas, entre otros elementos elaborados con este material en razón a su difícil biodegradación y disposición final, por lo cual a nivel local y global se están expidiendo normas con el fin de restringir su uso.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de 9 artículos.

Artículo 1°. *Objeto de la ley.*

Artículo 2°. *Prohibición.*

Artículo 3°. *Excepciones.*

Artículo 4°. *Incentivos.*

Artículo 5°. *Transición.*

Artículo 6°. *Campañas pedagógicas.*

Artículo 7°. *Sanciones.*

Artículo 8°. *Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia.*

Artículo 9°. *Vigencias y derogatorias.*

El proyecto tiene por objeto preservar el ecosistema del Archipiélago de San Andrés, que según estudios día tras día viene deteriorándose por causa de las actividades humanas, que de forma irresponsable utiliza elementos plásticos que terminan dentro del océano causando irreparables daños ecológicos, por cuanto la degradación del plástico toma mucho tiempo en los océanos, ocasionándose graves impactos negativos en la vida marina como por ejemplo: asfixia, enredo, estrangulación o desnutrición al ser ingerido y bloquear el estómago o intestino de los animales.

Como el proyecto de ley pretende prohibir el ingreso de bolsas y otros plásticos al Archipiélago, es necesario precisar los alcances de la iniciativa y tener en cuenta que existen muchos tipos de

plásticos, aunque el mercado está dominado por cuatro tipos de plásticos principales:

- Polietileno (PE), usado en bolsas de plástico, láminas y películas de plástico, contenedores, incluyendo botellas, microesferas de cosméticos y productos abrasivos.
- Polyester (PET, usado en botellas, envases, prendas de ropa, películas de rayos x, etc.
- Polipropileno (PP), usado en electrodomésticos, muebles de jardín, componentes de vehículos, etc.
- Cloruro de Polivinilo (PVC), usado en tuberías y accesorios, válvulas, ventanas, etc.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que un alto porcentaje de los elementos utilizados diariamente son hechos en material plástico o tienen componentes fabricados a partir de algún tipo de plástico, no es posible generalizar su prohibición ya que se estaría afectando parte de la economía del Archipiélago y la vida de sus habitantes. En este sentido, el proyecto prohíbe el ingreso de elementos plásticos que son altamente contaminantes, cuya restricción de ingreso no generara grandes daños a la economía insular y sí muchos beneficios en protección ambiental.

IV. LA PROHIBICIÓN DEL USO DE PLÁSTICOS EN OTROS PAÍSES

Llama la atención que la producción global de plásticos se ha disparado en los últimos 50 años y en especial en las últimas décadas, incrementándose en un 50% entre los años 2002 y 2013, pasando de 204 millones de toneladas a 299 millones de toneladas en el 2013, lo cual según el criterio de los ambientalistas para el 2020 podría superar los 500 millones de toneladas anuales.

Es de observarse que en el contexto internacional existen ejemplos de países que han prohibido el uso de bolsas plásticas dentro de los cuales podemos encontrar:

- La ciudad y el condado de Honolulu, la isla más grande y poblada de Hawái, que desde julio de 2015 implementó una disposición que prohíbe a las tiendas entregar bolsas de plástico.
- Ecuador resolvió prohibir el uso de bolsas y vasos de plástico en las Islas Galápagos, Patrimonio Natural de la Humanidad, debido a su alto impacto ambiental, medida que se implementó desde el 10 de agosto de 2015.
- La Unión Europea en el año 2010 estableció el cobro obligatorio para bolsas de transporte en el sector alimenticio. A partir del año 2019 las bolsas de plástico con espesor debajo de los 10 micrones para envolver alimentos sueltos tendrán que ser sustitui-

das por bolsas de papel reciclado o bolsas biodegradables y compostables.

- Las provincias de Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Ontario, Quebec, Nueva Escocia, y Prince Edward Island en Canadá, tomaron medidas para limitar el uso de bolsas plásticas.
- Desde el año 1994, Dinamarca impuso un gravamen sobre los materiales de empaque así como sobre las bolsas de plástico.
- El Distrito Federal de la ciudad de México prohibió el uso de bolsas plásticas en el año 2010.
- En China en el año 2008 se prohibió la fabricación, venta o uso de bolsas plásticas de menos de 0,025 milímetros de espesor.
- Reino Unido cobra cinco peniques por el uso de bolsas plásticas desechables desde el año 2015.
- En varias provincias argentinas está prohibida la entrega y venta de bolsas de materiales plásticos no degradables, oxobiodegradables e hidrobiodegradables.
- En Francia la Ley número 2006-11 prohibió en todo el territorio nacional la comercialización de bolsas plásticas no biodegradables a partir de 2010.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PO- NENTES

Acorde con lo expuesto, prohibir el ingreso, uso o circulación de bolsas plásticas en el Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen traería grandes beneficios para el ecosistema de biósfera y nos pondría dentro de la lista de países latinoamericanos que implementan medidas ambientales para conservar sus ecosistemas marinos.

Dado lo anterior, se considera Conveniente la aprobación del Proyecto de ley número 210 de 2018 Senado, 110 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, uso y circulación de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.*

Se deja constancia que para efectos de este informe de ponencia, fue solicitado por medio del oficio con número de radicado 1162 del 16 de agosto de 2018, un concepto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del cual, a la fecha, no se ha recibido respuesta.

Descripción de las modificaciones propuestas:

En el artículo 2° se propone la adición de la expresión “*poliestireno*” por cuanto, esta es la resina sintética genérica, que es usada para la fabricación de diversos objetos plásticos y dentro de los cuales se encuentran los poliestirenos

expandidos. Este polímero termoplástico es producido y comercializado por diversas marcas en el mercado colombiano, entre las cuales, una de las más reconocidas es “ICOPOR, Industria Colombiana de Porosos”, lo cual significa que pese al uso extendido del término en el país (en este caso el nombre de la marca); por rigor e igualdad de condiciones para los productores, en la presente ley deba acotarse el polímero que le da el nombre. Es de anotar que los poliestirenos tienen un rango de degradación, no menor a los 150 años.

En el artículo 5° se amplía el periodo de transición para la implementación de la presente ley, con el objeto de que previo al inicio de la imposición de sanciones de que trata la misma, las campañas pedagógicas referentes al contenido de esta hayan sido divulgadas tanto para la población local como visitantes del Archipiélago.

En el artículo 6° se adiciona un segundo inciso indicando que las campañas pedagógicas deberán iniciarse a través de diferentes medios de comunicación a partir de la promulgación de la presente ley, a fin de evitar traumatismos al momento de la implementación de la misma dentro de la población local y/o turistas.

En el artículo 7° se hace una remisión de las sanciones a imponer y su procedimiento, a la Ley 1333 de 2009, *por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*.

En el parágrafo del artículo 8° se adiciona la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), como institución que deberá velar por el control y vigilancia de la ley, junto con la Policía Nacional, la Armada Nacional y la Autoridad Migratoria en los terminales aéreos y marítimos.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en segundo debate	Texto con modificaciones propuestas para tercer debate en Comisión Quinta de Senado
<p>Título: “Por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Título: “Por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones”.</p>
<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley busca establecer medidas de reducción del impacto ambiental producido por el ingreso, comercialización y uso de algunos materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley busca establecer medidas de reducción del impacto ambiental producido por el ingreso, comercialización y uso de algunos materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Prohibición.</i> Se prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas plásticas que se utilizan para la disposición y transporte de objetos y mercancías en establecimientos comerciales, platos, pitillos y vasos de plástico y/o icopor en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Prohibición.</i> Se prohíbe el ingreso, comercialización <u>o</u> uso de bolsas plásticas que se utilizan para la disposición y transporte de objetos y mercancías en establecimientos comerciales, platos, pitillos y vasos de plástico y/o <u>poliestireno</u> en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Excepciones.</i> Se exceptúan de la prohibición contemplada en esta ley las bolsas utilizadas para el empaque y disposición final de los residuos sólidos y hospitalarios, las que se utilicen para el procesamiento y presentación para su comercialización de productos alimenticios elaborados en el departamento Archipiélago o introducidos en él, así como los utilizados para el empaque de ropa, lencería, licores, perfumería, cosméticos y medicamentos.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Excepciones.</i> Se exceptúan de la prohibición contemplada en esta ley las bolsas utilizadas para el empaque y disposición final de los residuos sólidos y hospitalarios, las que se utilicen para el procesamiento y presentación para su comercialización de productos alimenticios elaborados en el departamento Archipiélago o introducidos en él, así como los utilizados para el empaque de ropa, lencería, licores, perfumería, cosméticos y medicamentos.</p>
<p>Parágrafo: Igualmente se exceptúa de la aplicación de esta ley las bolsas, platos y vasos de plástico que sean reutilizables.</p>	<p>Parágrafo: Igualmente se exceptúa de la aplicación de esta ley las bolsas, platos y vasos de plástico que sean reutilizables.</p>
<p>Artículo 4°. <i>Incentivos.</i> Como estímulo a la prohibición ordenada en esta ley, los establecimientos de comercio podrán cobrar por la utilización de bolsas de papel o de material reutilizable, valor que deberá ser establecido anualmente mediante resolución por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).</p>	<p>Artículo 4°. <i>Incentivos.</i> Como estímulo a la prohibición ordenada en esta ley, los establecimientos de comercio podrán cobrar por la utilización de bolsas de papel o de material reutilizable, valor que deberá ser establecido anualmente mediante resolución por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).</p>

Texto aprobado en segundo debate	Texto con modificaciones propuestas para tercer debate en Comisión Quinta de Senado
<p>Artículo 5°. <i>Transición</i>. Se establece un término de seis meses a partir de la promulgación de la presente ley para que se implemente en su totalidad.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Transición</i>. Se establece un término de <u>un año</u> a partir de la promulgación de la presente ley para que se implemente en su totalidad.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Campañas Pedagógicas</i>. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina junto con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina liderarán el desarrollo de campañas pedagógicas que impliquen crear conciencia ambiental sobre las consecuencias del ingreso, comercialización y uso del plástico en la reserva de la biosfera Seaflower.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Campañas Pedagógicas</i>. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina junto con <u>la Gobernación</u> del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina liderarán el desarrollo de campañas pedagógicas que impliquen crear conciencia ambiental sobre las consecuencias del ingreso, comercialización y uso del plástico en la reserva de la biosfera Seaflower.</p> <p><u>Dichas campañas, deberán realizarse a través de diferentes medios de comunicación, con un énfasis en el Aeropuerto de San Andrés, dirigiendo información a habitantes locales y a turistas. Las campañas deberán iniciarse a partir de la promulgación de la presente ley.</u></p>
<p>Artículo 7°. <i>Sanciones</i>. Los productores, distribuidores y demás personas jurídicas o naturales, comercialicen y usen bolsas, platos, pitillos y vasos de plástico y/o icopor en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina serán sancionados conforme lo determine la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).</p> <p>La Corporación en mención deberá regular e implementar las sanciones pertinentes, acorde a los principios de gradualidad y gravedad del hecho.</p> <p>Las sanciones impuestas deberán comprender como mínimo un componente económico y de responsabilidad ambiental que implique actividades de limpieza y preservación del medio ambiente en el Departamento Archipiélago.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Sanciones</i>. <u>La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina) impondrá las sanciones a que haya lugar en caso de incumplimiento en lo establecido en la presente ley conforme a la normatividad legal vigente, y en particular a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 y demás que la adicionen, modifiquen o sustituyan.</u></p>
<p>Artículo 8°. <i>Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia</i>. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” –Invemar– deberán diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control y Evaluación del cumplimiento de esta ley.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de control y vigilancia la Policía Nacional, la Armada Nacional y la Autoridad Migratoria en los terminales aéreos y marítimos dentro de su jurisdicción y competencia se encargarán de velar por el cumplimiento de la presente ley.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia</i>. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” –Invemar– deberán diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control y Evaluación del cumplimiento de esta ley.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de control y vigilancia la Policía Nacional, la Armada Nacional, la Autoridad Migratoria en los terminales aéreos y <u>marítimos y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina)</u>, dentro de su jurisdicción y competencias, se encargarán de velar por el cumplimiento de la presente ley.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Vigencias y derogatorias</i>. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Vigencias y derogatorias</i>. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.</p>

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de ley número 210 de 2018 Senado, 110 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley busca establecer medidas de reducción del impacto ambiental producido por el ingreso, comercialización y uso de algunos materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 2°. *Prohibición.* Se prohíbe el ingreso, comercialización o uso de bolsas plásticas que se utilizan para la disposición y transporte de objetos y mercancías en establecimientos comerciales, platos, pitillos y vasos de plástico y/o poliestireno en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Artículo 3°. *Excepciones.* Se exceptúan de la prohibición contemplada en esta ley las bolsas utilizadas para el empaque y disposición final de los residuos sólidos y hospitalarios, las que se utilicen para el procesamiento y presentación para su comercialización de productos alimenticios elaborados en el departamento Archipiélago o introducidos en él, así como los utilizados para el empaque de ropa, lencería, licores, perfumería, cosméticos y medicamentos.

Parágrafo. Igualmente se exceptúa de la aplicación de esta ley las bolsas, platos y vasos de plástico que sean reutilizables.

Artículo 4°. *Incentivos.* Como estímulo a la prohibición ordenada en esta ley, los establecimientos de comercio podrán cobrar por la utilización de bolsas de papel o de material reutilizable, valor que deberá ser establecido anualmente mediante resolución por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

Artículo 5°. *Transición.* Se establece un término de un año a partir de la promulgación de la presente ley para que se implemente en su totalidad.

Artículo 6°. *Campañas pedagógicas.* La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina junto con la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés,

Providencia y Santa Catalina liderarán el desarrollo de campañas pedagógicas que impliquen crear conciencia ambiental sobre las consecuencias del ingreso, comercialización y uso del plástico en la Reserva de la Biosfera Seaflower.

Dichas campañas deberán realizarse a través de diferentes medios de comunicación, con un énfasis en el Aeropuerto de San Andrés, dirigiendo información a habitantes locales y a turistas. Las campañas deberán iniciarse a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 7°. *Sanciones.* La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina) impondrá las sanciones a que haya lugar en caso de incumplimiento en lo establecido en la presente ley conforme a la normatividad legal vigente, y en particular a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 y demás que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 8°. *Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control, Evaluación y Vigilancia.* La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” – Invemar—deberán diseñar e implementar un Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Control y Evaluación del cumplimiento de esta ley.

Parágrafo. Para efectos de control y vigilancia la Policía Nacional, la Armada Nacional, la Autoridad Migratoria en los terminales aéreos y marítimos y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), dentro de su jurisdicción y competencias, se encargarán de velar por el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 9°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.



VIII. CONCLUSIONES

La situación que enfrenta el Planeta representa una alerta para todos los países, pero principalmente para aquellos que, como Colombia, se encuentran en zonas de alta fragilidad ecosistémica.

Los ecosistemas marinos están en grave riesgo y es por esto que las Naciones Unidas se vio en la necesidad de iniciar un abordaje a la problemática, por medio de la Primera Conferencia de los Océanos, realizada en junio de 2017. Posteriormente, el 4 de septiembre de 2018, inició en su sede en Nueva York, la histórica negociación de las 193 naciones integrantes para buscar medidas efectivas que deban aplicar los países en la materia.

“Por periodos de dos semanas, cada cierto tiempo hasta el 2020 se reunirán para debatir el tema. Es decir, de aquí hasta esa fecha se estará definiendo el futuro de los océanos, y se espera que resulte un instrumento jurídicamente vinculante.

Por medio de este se espera lograr el principal objetivo del encuentro, que es pactar un tratado que garantice la protección medioambiental en las aguas internacionales, conocidas también como ‘alta mar’, que suponen más de dos tercios del total de los océanos y son compartidas por todos los países”².

Se estima que anualmente ingresan al mar unos 8 millones de toneladas de residuos plásticos. De acuerdo a Cifras de Greenpeace, cada segundo, estarían ingresando a los mares, más de 200 kilos de basura a los océanos.

Así mismo, la Fundación Leucas hace énfasis en el hecho de que “Si bien el plástico en la superficie afecta sustancialmente a los consumidores terciarios (aves, mamíferos y peces de mayor tamaño), debido a que lo ingieren confundiendo con alimento, la mayor parte del plástico que se encuentra en los océanos se posa en el fondo marino. Ese plástico al desgastarse, se convierte en microplásticos, los cuales pasan a ser parte del primer eslabón de la cadena alimenticia marina (productores). Afectando de manera importante la cadena trófica. Ya se han encontrado restos de microplásticos en el zooplancton, generando esto que los animales que se alimentan de ellos se vean afectados y, por consiguiente, toda la cadena subsecuente”.

Las “islas” de basura, identificadas en el Océano Pacífico (una de ellas conocida como “Continente de plástico”), el Océano Índico, pero también el Océano Atlántico, presentan entre la mayoría de sus componentes, objetos fabricados

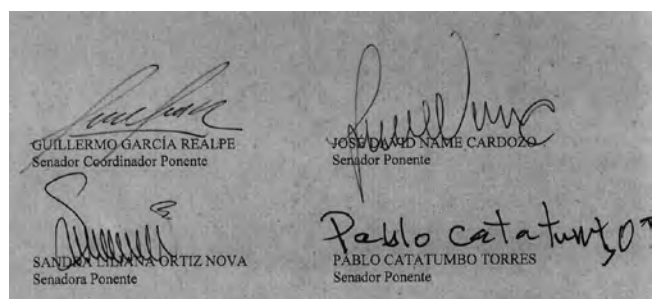
con Polietileno, Polyester, poliestireno extruido y poliestireno expandido, los cuales hacen parte de la regulación expresada en el proyecto de ley, en cuanto al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, se refiere.

A su vez, la Fundación Dos Océanos, cuyo trabajo se centra principalmente en el Archipiélago objeto del presente Proyecto de Ley, manifiesta cómo cada uno de los buzos voluntarios tarda tres horas en el agua, realizando inmersiones. Dado que un buzo tarda aproximadamente 50 minutos para extraer la basura que una persona bota al mar, en menos de 5 minutos, ante la circunstancia que implica poder recuperar solo un insignificante porcentaje de dicha basura que ingresa al cuerpo de agua. Dicha organización enfatiza en la importancia del establecimiento de controles en el uso de elementos contaminantes y en las campañas de educación a locales y a turistas.

IX. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas nos permitimos rendir Ponencia Favorable y en consecuencia solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 210 de 2018 Senado, *por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, uso y circulación de bolsas y otros materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones, junto con las modificaciones propuestas.*

Cordialmente,




GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador Coordinador Ponente

JOSÉ DAVID NEME CARDOZO
Senador Ponente

SANDRA MELIANA ORTIZ NOVA
Senadora Ponente

PABLO CATATUMBO TORRES
Senador Ponente



DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador Ponente

NORA MARÍA GARÍA BURGOS
Senadora Ponente

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador Ponente

EDUARDO EMILIO PACHECO
Senador Ponente

ALEJANDRO CORRALES ESOBAR
Senador Ponente

² Nota “La ONU se moviliza para salvar los océanos antes de que sea tarde”, Diario *El Tiempo*, septiembre 8 de 2018.

**INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 163 DE 2017 SENADO**

por medio del cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos el 25 de junio de 2015 en Bogotá, Colombia.

Bogotá, D. C., septiembre 19 de 2018

Honorable Senador:

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 163 de 2017 Senado.

Respetado señor Presidente:

En consideración a la honrosa designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, a continuación presento el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 163 de 2017 Senado, *por medio del cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio» y su “Protocolo”, suscritos el 25 de junio de 2015 en Bogotá, Colombia.*

La presente ponencia será desarrollada de la siguiente forma:

- I. Antecedente legislativo
- II. Contenido del proyecto de ley
- III. Contenido del convenio
- IV. Justificación
- V. Pliego de modificaciones
- VI. Proposición

I. Antecedente legislativo

El proyecto de ley es de autoría de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Angélica Holguín Cuéllar, y del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría.

Este proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso de la República número 1.024 (mil veinticuatro) de 2017 (dos mil diecisiete); y la Ponencia del primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* de la República número 145 (ciento cuarenta y cinco) de 2018 (dos mil dieciocho). Fue aprobado en primer debate el 25 de abril de 2018.

II. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca 1) aprobar el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, y 2) obligar a Colombia al cumplimiento del mismo a partir de la aprobación y entrada en vigencia de esta ley.

El contenido del articulado es el siguiente:

El artículo 1º aprueba el Convenio en todas sus partes, junto con el Protocolo.

El artículo 2º obliga a Colombia al cumplimiento del Convenio una vez el presente proyecto de ley se convierta en Ley de la República.

Finalmente, el artículo 3º trae la vigencia del proyecto.

III. Contenido del Convenio

El Convenio fue suscrito, en representación de Colombia, por el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y en representación de Francia, por el señor Primer Ministro de la República Francesa, Manuel Carlos Valls Galfetti.

Inicia el Convenio con el Preámbulo, seguido de siete (VII) Capítulos; y treinta y un (31) artículos¹, que en síntesis estipulan:

El Capítulo I refiere al ámbito de aplicación, en él, su primer artículo vincula a los residentes de Colombia y Francia al régimen del Convenio; y en su artículo segundo describe los impuestos que son objeto de la cooperación acordada, los cuales son el de Renta y el de Patrimonio, y sus derivados. Además, detalla los impuestos de cada nación de la siguiente forma:

¹ Los autores de este proyecto de ley, la señora Ministra de Relaciones Exteriores y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, explican el contenido de cada uno de los artículos del Convenio, en la exposición de motivos, dentro del título “V. Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio”, que se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1.024 de 2017, de la página 32 a la 38. Además, el articulado del acuerdo se encuentra también publicado en esta misma *Gaceta*.

- Para Colombia: los impuestos de Renta y el CREE.
- Para Francia: los impuestos de Renta, Seguridad Social, Sociedades y derivados; y el impuesto al Patrimonio.

Finaliza con la precisión de incluir los impuestos sobrevinientes o nuevos que deriven de los ya existentes².

El Capítulo II desarrolla las definiciones (artículo 3) y su significado para la interpretación del Convenio, con las precisiones correspondientes. En detalle define los términos “Estado Contratante”; “otro Estado Contratante”; “Colombia”; “Francia”; “persona”; “Sociedad”; “empresa”; “empresa de un Estado Contratante”; “tráfico internacional”; “autoridad competente”; “nacional”; y “actividad económica”³.

Además, destina el artículo 4° para desarrollar la definición de “Residente de un Estado Contratante”, debido a que este significado es el núcleo y razón principal de la existencia del Convenio; y de esta derivan las soluciones de todos los conflictos de competencias, en Derecho Internacional, porque logra establecer la Nación competente que gravará al Contribuyente⁴; e igualmente, por razones de los atributos de la personalidad de los sujetos, determina si una persona estará absoluta o excepcionalmente regida por este Convenio. En consecuencia, el artículo 5° se dedica a aclarar exclusivamente el término “establecimiento permanente”, es decir, el régimen del domicilio⁵, en aras de brindar mayores precisiones al respecto.

El Capítulo III expone todos los aspectos del Impuesto de Renta en el artículo 6°, que inicia con la opción para el Contribuyente de cumplir sus obligaciones tributarias por rentas sobre inmuebles en el Estado en donde se encuentre el predio; asimismo, respeta el régimen del derecho civil de Bienes de cada Nación, con extensión a las ganancias por actividades comerciales societarias, en sus modalidades de operación mediante matrices, sucursales, etc., que en detalle se especifican en el artículo 7° (Utilidades Empresariales). En este mismo sentido, el artículo 8° perfecciona los detalles de domicilio y competencia del tráfico comercial por medio marítimo o terrestre, de transporte internacional⁶.

Adicionalmente, establece en el artículo 9° las obligaciones tributarias para las sociedades de una nación que tiene participación directa

en las actividades empresariales de otra sociedad radicada en la otra nación; luego en el artículo 10 precisa el régimen tributario de los Contribuyentes que obtienen los dividendos de sociedades ubicadas en la jurisdicción de la otra Nación, con notables particularidades de competencia impositiva tributaria; y seguido, en los artículos 11⁷, 12 y 13⁸, se estipularon las modalidades tributarias, en primer lugar, para los ingresos de renta por concepto de intereses, regalías y ganancias de capital, respectivamente; con particularidades como la aclaración frente a los intereses moratorios, es decir el retardo culpable del deudor, los cuales quedan excluidos de la materia del tratado, contrario a los intereses obtenidos por créditos para adquisición de bienes, créditos comerciales en general, o préstamos internacionales. En segundo lugar, trae precisiones respecto de las regalías obtenidas por concepto de obras artísticas, producciones musicales, cinematográficas, literarias, etc., para no perjudicar las dobles tributaciones de los artistas y productores artísticos; y en tercer lugar, en lo referente a las ganancias de capital, se puntualiza que trata de las enajenaciones y compras de activos que representan un cambio sustancial en la correspondiente sociedad o entidad, de alguna de las Naciones partes del convenio.

Ahora bien, el artículo 14⁹ refiere a la obligación de tributar por parte de los trabajadores dependientes de un empleador ubicado en una nación, pero que se encuentren desempeñando sus labores en la otra nación, con las correspondientes salvedades como la de no estar obligado a tributar en la otra nación si su permanencia en ella no supera los 183 días; o que los pagos al trabajador no provengan de un establecimiento con presencia permanente en la nación en la que el trabajador se desempeña; o que ni siquiera ese establecimiento sea residente en ese Estado. Finalmente especifica el régimen tributario de salarios aplicable a los docentes e investigadores académicos que se desempeñan en el otro país, cuando permanecen más de 24 meses en la otra nación en ejercicio de su profesión.

El artículo 15 grava los pagos recibidos por los miembros de juntas directivas que asistan a actividades propias del cargo, cuando lo hagan en la otra nación¹⁰.

El artículo 16¹¹ somete a tributación en el otro Estado a los artistas, deportistas y modelos que en desempeño de su actividad de talento, perciban

² *Gaceta del Congreso* número 1.024 de 2017, página 21.

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*, página 22.

⁶ *Ibíd.*, página 22.

⁷ *Ibíd.*, página 22.

⁸ *Ibíd.*, página 24.

⁹ *Ibíd.*, página 24.

¹⁰ *Ibíd.*, página 22.

¹¹ *Ibíd.*, páginas 24 y 25.

remuneraciones en esa otra nación superiores a los €15.000. Esto incluye a los futbolistas, quienes llegan a percibir altas cantidades de contraprestaciones económicas. En cambio, las pensiones que reciben los ciudadanos residentes en el otro país solo pueden ser gravadas por la nación de origen (artículo 17), al igual que los sueldos y remuneraciones que reciban los trabajadores y funcionarios públicos, con excepciones taxativamente señaladas en el artículo 18, o la señalada en el artículo 19 respecto de los pasantes estudiantiles quienes no deberán tributar en el Estado en donde realizan sus prácticas, salvo que pasen más de 6 años de permanencia. Por último, el artículo 20 complementa las estipulaciones hechas en el convenio frente a la renta¹².

El Capítulo IV contiene un artículo único (21) que estipula la aplicación del impuesto al patrimonio, en el cual los inmuebles de un contribuyente, cuyo domicilio es en la otra nación, serán gravados por el Estado en cuyo territorio se encuentren estos, pero si se trata de muebles solo podrán ser gravados si pertenecen a un establecimiento de comercio permanente, salvo las naves y aeronaves que solo serán objeto de imposición por el Estado en donde opera la sede principal del contribuyente; situación distinta del dominio de derechos incorporales representados en acciones, derechos societarios, o títulos financieros, lo cuales podrán ser gravados por el Estado en donde se encuentren, si estos representan más del 50% del valor total del patrimonio.

El artículo 22 del Convenio, también es un artículo único que se dedica puntualmente a la eliminación de la doble tributación, en el que principalmente, para colombianos que tributen en Francia (numeral 1.a): un contribuyente colombiano podrá deducir del impuesto de renta que declara en Colombia, el valor que ya haya pagado por el mismo concepto en Francia; e igualmente respecto del impuesto sobre el patrimonio. De la misma manera, define (numeral 1.b) la fórmula de cálculo para determinar el valor posible a deducir de los dividendos que deban declararse en Colombia, obtenidos por parte de una compañía colombiana que declara renta en Francia.

El mismo artículo 22 determina en la segunda parte (numeral 2.) las técnicas, fórmulas y los métodos para eliminar la doble tributación en el caso de Francia; es decir, cómo y qué valores pueden deducirse de la declaración de renta y patrimonio hecha en Francia, por una empresa francesa que ha declarado y pagado estos impuestos en Colombia.

Luego, el Convenio presenta las disposiciones especiales, que empiezan con la “No Discriminación” de las personas jurídicas o naturales de una nación que tributan en la otra; y por el contrario, serán tratadas tributariamente en las mismas condiciones que cualquier contribuyente local. Las precisiones y detalles de la aplicación de esta estipulación se encuentran en el artículo 23 del Convenio¹³.

Otra disposición especial es la estipulación de reglas para solucionar conflictos, denominado “Procedimiento Amistoso” que se encuentra en el artículo 24 y aclara que la aplicación de aquellas reglas especiales consisten en la legitimación para que un contribuyente que tributa en el otro Estado pueda presentar reclamaciones ante la autoridad de su país de origen, en aras de que este Estado se acerque al otro e intente llegar a una solución en los mejores términos. Esta opción exclusiva no sustituye los derechos que tiene el contribuyente a iniciar la reclamación administrativa y demanda judicial que cualquier ciudadano puede ejercer¹⁴.

Dentro de otros aspectos estipulados se encuentran las “Disposiciones Especiales”, las cuales traen los mecanismos para intercambiar información entre ambos Estados, con unas reglas precisas de la colaboración, la exclusividad y el manejo de información tributaria reservada, que será solo para los fines propios del cumplimiento del Convenio; y que se encuentran en el artículo 25¹⁵ del Convenio. De otra parte, el artículo 26¹⁶ estipula los límites que tienen los beneficios que el Convenio puede otorgar a los contribuyentes de ambas naciones; seguido del artículo 27¹⁷ que refiere a la colaboración que las naciones pueden prestarse recíprocamente, con el fin de que el Convenio se cumpla cabal y oportunamente; también se encuentra el artículo 28¹⁸ que protege los beneficios y situaciones especiales que tienen los agentes diplomáticos y las oficinas consulares de ambos Estados; y culmina el Capítulo VI con el artículo 29¹⁹ de las “Modalidades de Aplicación del Convenio”.

Finalmente, el Capítulo VII contiene dos “Disposiciones Finales” que son la “Entrada en Vigor” en el artículo 30²⁰; y la “Denuncia” en el artículo 31²¹ que expresamente le da vigencia

¹³ *Ibidem*, página 26.

¹⁴ *Ibid.*, página 26.

¹⁵ *Ibidem*, páginas 26 y 27.

¹⁶ *Ibidem*, página 27.

¹⁷ *Ibid.*, página 27.

¹⁸ *Ibid.*, página 27.

¹⁹ *Ibid.*, página 27.

²⁰ *Ibid.*, página 27.

²¹ *Ibidem*, página 27 y 28.

¹² *Ibidem*, página 25.

indefinida al Convenio, por lo que permite a cualquiera de las partes terminarlo en seguimiento de unas solemnidades expresas. Aparte, el documento del Convenio fue presentado, por los autores del proyecto, junto con un protocolo²² adicional que hace unas precisiones puntuales de los contenidos propios del Convenio.

IV. Justificación

El presente proyecto de ley se funda en la necesidad de ratificar e incorporar al ordenamiento jurídico colombiano el Convenio, cuyo objetivo fundamental es el de evitar que los contribuyentes de las repúblicas partes de este (Colombia - Francia) sean doblemente obligados, en ambas naciones, al pago del Impuesto de Renta o del Impuesto al Patrimonio, consecuencia de un hecho único, pero que es gravable en ambos Estados; por lo que con este instrumento son fijados los parámetros y condiciones para tener la claridad del cuándo, cómo y dónde deben ser declarados y pagados los impuestos de renta, y de patrimonio, o sus derivados. Esto, sin que este nuevo régimen jurídico se convierta en una herramienta de actuaciones ilegales por parte de los contribuyentes, en perjuicio de los recaudos tributarios de las Naciones Parte.

Los autores del proyecto de ley argumentan frente a la pertinencia de haber suscrito el Convenio y de la necesidad de su existencia en nuestro ordenamiento jurídico que:

Con el objeto de mitigar los efectos adversos asociados a la sobreimposición internacional, los Estados comenzaron a generar nuevas reglas de derecho. Esta normativa se fue implementando a través de dos mecanismos, uno *unilateral*, consagrado en la legislación interna de los Estados, y otro *bilateral*, desplegado a través de los acuerdos internacionales para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal (en adelante “ADT”)²³.

(...)

Es así como los ADT han demostrado ser instrumentos eficaces para la eliminación de la doble tributación internacional, toda vez que mediante ellos se puede: (i) establecer eventos en los que un solo Estado grava determinada renta, eliminando la doble imposición de plano, o (ii) pactar una tributación compartida, limitando la tarifa del impuesto generado en el Estado en el que se genera el ingreso (“Estado de la fuente”) y permitiéndole al contribuyente pedir en el Estado de la residencia el descuento del impuesto pagado

en el Estado de la fuente, eliminándose también así la doble tributación²⁴.

(...)

Ahora, tradicionalmente los ADT se han suscrito sobre la base de dos fines principales: 1) Evitar la doble tributación respecto de sujetos pasivos involucrados en transacciones transfronterizas; y 2) Mitigar los riesgos de su imposición, promoviendo la cooperación y el intercambio de información entre Estados.

En cuanto al primer objetivo, merece la pena aclarar que, con el propósito de mitigar la doble tributación, partiendo de una base de reciprocidad, equidad y conveniencia, los ADT indefectiblemente delimitan el alcance de la potestad tributaria de los Estados. Así, como se mencionó anteriormente, en algunos casos se asigna el derecho de imposición exclusiva a uno de los Estados contratantes, mientras que en otros se acuerda que los Estados Contratantes del ADT compartan jurisdicción para gravar, limitando las tarifas de los impuestos que se generan en el Estado de la fuente del ingreso, con el fin de minimizar o eliminar el doble gravamen internacional. En este sentido, los ADT no tienen incidencia en los elementos de determinación del tributo, tales como costos o deducciones, ni pueden interpretarse o utilizarse para crear exenciones de impuestos ni, por efecto del tratado, generar una doble no-imposición en ambos Estados Contratantes²⁵.

En relación con la segunda finalidad, debe subrayarse que los ADT generalmente contienen disposiciones contra la no discriminación entre nacionales y extranjeros, así como mecanismos de resolución de controversias relacionadas con la aplicación e interpretación del ADT, mediante un procedimiento amistoso que se adelanta entre las administraciones tributarias de los Estados Contratantes del ADT²⁶.

Por último, en la exposición de motivos del proyecto de ley radicado por los autores se explica el antecedente y fuente del modelo de Acuerdo de Doble Tributación que se utilizó en Convenio suscrito entre las Repúblicas de Colombia y Francia:

Desde el año 2005, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) iniciaron el análisis de los temas que atañen a la doble tributación internacional, habiendo logrado negociar y firmar los primeros ADT suscritos por Colombia,

²⁴ *Ibíd.*, página 30 y 31.

²⁵ *Ibíd.*, página 31.

²⁶ *Ibíd.*, página 31.

²² *Ibíd.*, página 28.

²³ *Ibíd.*, página 30.

principalmente partiendo del modelo auspiciado por la OCDE y usando como base en ciertos aspectos puntuales el modelo acogido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos modelos han tenido una gran influencia en la negociación, aplicación e interpretación de los ADT a nivel mundial, y su uso se ha extendido prácticamente a todos los Estados, en tanto son permanentemente estudiados, analizados, considerados, discutidos y actualizados, en respuesta a los continuos procesos de globalización y liberalización de las economías a nivel mundial²⁷.

V. Legitimidad para la aprobación de convenios

1. Constitucional

El artículo 150 de la Constitución Política, en su numeral 16, establece la competencia al Congreso de la República para que apruebe los tratados internacionales que el Gobierno suscriba con otros gobiernos u organizaciones internacionales:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. (...)

2. Legal

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, establece la competencia de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, para el trámite y aprobación de los proyectos de ley que busquen la aprobación de tratados suscritos por Colombia con otras naciones u organizaciones internacionales:

Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7), a saber:

(...)

Comisión Segunda.

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; **tratados públicos**; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias,

internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional. (Negrillas fuera del texto).


VI. Pliego de modificaciones

El proyecto no contiene modificaciones y se presenta exactamente igual al radicado por los autores (Ministra de Relaciones Exteriores y Ministro de Hacienda y Crédito Público), que es idéntico al aprobado en el primer debate del 25 de abril de 2018.

VII. Proposición

Fundamentados en las anteriores descripciones y consideraciones, respetuosamente solicito a los honorables Senadores aprobar el presente informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, del Proyecto de ley número 163 de 2017 Senado, *por medio del cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos el 25 de junio de 2015 en Bogotá, Colombia.*

De los honorables Senadores,


JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA EL SEGUNDO DEBATE, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2017, EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

por medio del cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos el 25 de junio de 2015 en Bogotá, Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el ‘*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el*


²⁷ *Ibíd.*, página 31.

Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y su 'Protocolo', suscritos el 25 de junio de 2015 en Bogotá, Colombia.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el '*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*' y su 'Protocolo', suscritos el 25 de junio de 2015 en Bogotá, Colombia, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Senadores,




JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Senador de la República

Bogotá, D. C., septiembre 25 de 2018.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentado por el honorable Senador José Luis Pérez Oyuela, al Proyecto de ley número 163 de 2017 Senado, "*por medio de la cual se aprueba el Convenio entre la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y su protocolo*", suscritos el 25 de junio de 2015, en Bogotá, Colombia, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO
EN PRIMER DEBATE
COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 163
DE 2017 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y su protocolo", suscritos el 25 de junio de 2015, en Bogotá, Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. Apruébese el '*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*' y su 'Protocolo', suscritos el 25 de junio de 2015, en Bogotá, Colombia.

Artículo segundo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el '*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*' y su 'Protocolo', suscritos el 25 de junio de 2015, en Bogotá, Colombia, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo tercero. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.


**COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE**

SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en sesión ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día veinticinco (25) de abril del año dos mil dieciocho (2018), según consta en el Acta número 21 de esa fecha.

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

C O N T E N I D O

Gaceta número 751 - martes 25 de septiembre de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

NOTAS ACLARATORIAS

Nota aclaratoria a los Proyectos de ley números 12 de 2018 Senado, 13 de 2018 Senado y 15 de 2018 Senado	1
--	---

PONENCIAS

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 132 de 2018 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para asegurar la disponibilidad energética del país	2
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 210 de 2018 Senado, 110 de 2017 Cámara, por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e islas menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.....	6
Informe de ponencia, texto propuesto para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate al proyecto de ley número 163 de 2017 Senado, por medio del cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”	14