



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 700

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 34 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 109 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se incentiva el uso de vehículos eléctricos como medida para mejorar la calidad del aire y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto incentivar el uso de vehículos eléctricos con el propósito de reducir las emisiones de gases vehiculares contaminantes.

Artículo 2°. *Exención de IVA.* Los vehículos eléctricos estarán exentos del impuesto IVA, así como todos los insumos y materiales necesarios para el cambio de los motores de vehículos combustibles a eléctricos.

Artículo 3°. *Exención de impuesto sobre vehículos automotores.* Adiciónese el literal d) al artículo 141 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

d) Los vehículos eléctricos

Artículo 4°. *Exención de declaración de renta.* Los vehículos eléctricos no harán parte del patrimonio para efectos de la declaración de renta.

Artículo 5°. *Exención de pago de peajes.* Los vehículos eléctricos estarán exentos del pago de peajes en el territorio nacional.

Artículo 6°. *Exención de pago de matrícula.* Los vehículos eléctricos estarán exentos de pagar el valor del registro inicial.

Artículo 7°. *Tarifa diferencial en el servicio de energía.* La tarifa del servicio público de energía eléctrica para los hogares en los que se cuente al menos con un vehículo eléctrico tendrá un descuento del 10%, en su facturación mensual, para lo cual el interesado deberá hacer la respectiva notificación a

la empresa prestadora del servicio, quienes aplicarán el descuento previa verificación, procedimiento que no puede superar 15 días hábiles después de la notificación.

Parágrafo. El Gobierno nacional en un término de 6 meses reglamentará la materia.

Artículo 8°. *Estaciones de Carga.* Para la adecuada inclusión de los vehículos eléctricos el Estado colombiano se compromete en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, a reglamentar normas que incentiven a las estaciones de servicio a adecuar dentro de sus instalaciones una isla de carga.

Artículo 9°. *Parqueaderos preferenciales.* Los espacios públicos o privados que oferten al público plazas de parqueo destinarán un 5% del total de cupos de estacionamiento para el uso preferencial de los vehículos eléctricos.

Artículo 10. *Identificación de los vehículos eléctricos.* Los vehículos eléctricos se identificarán con un logo-símbolo para acceder a los beneficios, para esto el Ministerio de Medio Ambiente reglamentará su aplicación en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley.

Artículo 11. *Beneficios por el cambio de motor.* Los vehículos combustibles que opten por el cambio de motor a eléctrico tendrán los mismos beneficios que un carro eléctrico de origen.

Artículo 12. *Prioridad en el trámite de cambio de tarjeta de propiedad y permiso de pico y placa.* Los trámites relacionados a la actualización de la tarjeta de propiedad y el permiso para circular bajo la medida de pico y placa de los vehículos combustibles que efectúen el cambio de motor por motor eléctrico, no podrán superar diez (10) días calendario.

Artículo 13. *Certificación.* Los Centros de Diagnóstico Automotor reconocidos por el Ministerio de Transporte, serán las entidades encargadas de certificar la circulación de los vehículos que se sometan al cambio de motor combustible a eléctrico.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación y dejará de regir hasta que el parque automotor de vehículos eléctricos alcance un 30% del total circulante en Colombia.



Gustavo Bolívar Moreno
Senador Coalición Lista de la Decencia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Identificación del problema y justificación del proyecto

La legislación colombiana debe avanzar conforme evoluciona la tecnología y más importante aún, debemos ser conscientes del deterioro al que está expuesto el planeta por los efectos producidos por los gases contaminantes emanados por los vehículos que para su funcionamiento emplean combustibles derivados del petróleo, no podemos negarnos a la realidad actual en la que nos estamos viendo avocados a tomar medidas de mitigación, a fin de reducir el alarmante aumento de los niveles de contaminación en las grandes ciudades, como la reciente ampliación de las jornadas de pico y placa ambiental en Bogotá y Medellín debido a la alerta naranja en varias localidades y comunas, respectivamente.

En la actualidad se tiene estimado que en el mundo circulan más de 1.2 billones de vehículos, emitiendo 1.730.000.000 métricas de dióxido de carbono a la atmósfera cada año, en Colombia la cantidad de automotores circulando está alrededor de los 14.671.694, aportando 75.000 toneladas contaminantes, aproximadamente. Observando estas alarmantes cifras vemos en los vehículos eléctricos una oportunidad de mejorar la calidad del aire y más cuando en el país apenas circula una pequeña cantidad de ellos, según informe de la Asociación Nacional de Movilidad Sostenible (Andemos), la cifra de carros es de 1.048 y en motocicletas 1.778, cifra que no supera el 0,02% del total del parque automotor combustible.

De acuerdo con cifras del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), con corte a marzo de 2019, **hay 5.425 vehículos eléctricos matriculados en Colombia.** El 24% están matriculados en Antioquia, departamento con mayor registro de este tipo de vehículos con 1.329 (24%), le sigue la ciudad de Bogotá con 1.146 (21%), Cundinamarca

con 1.067 (20%), Valle del Cauca con 743 (14%) y Bolívar con 236 (4%).

Del total del parque automotor, es decir, 14.671.694, **solo el 0,04% (5.425) son vehículos eléctricos**, distribuidos así: 1.794 (33%) corresponden a ciclomotores, 1.374 (25%) a motocicletas, 872 (16%), a automóviles y los 1.385 eléctricos restantes corresponden a otras clases de vehículos como camioneta, bus y buseta, según lo registrado en el RUNT, a marzo de 2019.

Según el Informe del Sector Automotor de Fenalco (ANDI), en los cuatro primeros meses del 2019 se ha vendido 78 vehículos eléctricos, las marcas líderes de este segmento son BMW y Renault. Y, de acuerdo al último informe presentado por el Ministerio de Transporte sobre el mercado de eléctricos en Colombia, hasta marzo de 2019 se han registrado 651 nuevas matrículas.

Colombia se destaca por su timidez a la hora de incentivar el uso de vehículos eléctricos, pues apenas tienen vigencia beneficios como: exención de la medida de pico y placa, la reducción de impuesto de IVA al 5% y cero arancel para la importación, que como se observa es muy poco para motivar su utilización.

En el espectro nacional evidenciamos un mercado de carros eléctricos con precios que exceden las posibilidades de los hogares promedio colombianos, la diferencia de costos entre los vehículos combustibles no anima a los usuarios a inclinarse por la tecnología de cero emisiones, estamos hablando que un carro de cuatro plazas eléctrico de menor valor se consigue por un valor cercano a los \$90.000.000 frente a uno combustible de similares características que ronda los \$35.000.000.

Evidenciando las limitantes económicas es menester hacer uso de otras alternativas que permitan al ciudadano de estrato medio hacer uso de la tecnología no contaminante, esto es posible cambiando el motor combustible por un motor eléctrico, disminuyendo los costos y haciendo posible que su vehículo no contamine con los Gases de Efecto Invernadero.

2. Compromisos del Estado

Colombia como país firmante del tratado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático CMNUCC¹, tratado internacional que pretende estabilizar y reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), producidas a nivel mundial con el objetivo de evitar los efectos negativos que el cambio climático genera sobre la población y los ecosistemas, tiene

¹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Permite, entre otras cosas, reforzar la conciencia pública, a escala mundial, de los problemas relacionados con el cambio climático.

la responsabilidad de crear políticas públicas que mitiguen al menos en un 5%, según se acordó en el Protocolo de Tokio².

3. Experiencias Internacionales

3.1. Noruega: Remitiéndonos al ámbito mundial observamos cómo en Noruega el costo comercial de un vehículo combustible es más alto que el eléctrico, esto debido a que desincentivan su compra con una carga tributaria mayor por ser agentes contaminantes, e incentivan el uso de los vehículos cero emisiones con las siguientes medidas:

1. Libre circulación por la vía exclusiva para el transporte público.
2. Exención de peaje para ingresar al centro de la ciudad.
3. Exención del impuesto de IVA (25%).
4. Tarifa de energía eléctrica para la carga.

3.2. España: El mercado de vehículos eléctricos cada año reporta un notorio crecimiento entre los españoles, la conciencia ambiental y la serie de beneficios hacen atractivo cambiar de tecnología, como por ejemplo:

1. Impuesto de Matriculación gratuito por emisiones menores a 120 gr/km.
2. Libre circulación por la vía exclusiva para el transporte público.
3. Libre circulación ante protocolos de contaminación.
4. Aparcamiento gratis o reducido.
5. En algunas ciudades como Cataluña no se paga peaje.
6. Circulación exclusiva en el centro de las ciudades.

3.3. Estados Unidos: Es el país que en América más le apuesta junto con Canadá a la reducción de gases de efecto invernadero, a partir del cambio de tecnología para movilizarse, estos son algunos beneficios:

1. Devolución de efectivo hasta 7.000 dólares al concretar la compra.
2. Libre circulación en carriles de alta ocupación y algunos con cuota (peaje).
3. Parqueadero y recarga gratis en algunas cadenas hoteleras
4. Descuento de importantes aseguradoras para los conductores.
5. Descuento y tarifas especiales en el costo de la electricidad cuando se usa para la carga específica del vehículo eléctrico.

² Protocolo de Tokio es un protocolo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global.

Matrículas de vehículos eléctricos 2017



Cuadro tomado del Foro de Vehículos Eléctricos³

En el cuadro anterior podemos observar la comparación porcentual de los vehículos eléctricos frente al total del parque automotor combustible:

Noruega: Más del 30%

Suecia: Entre el 2% y el 5%

Finlandia: Entre el 2% y el 5%

Suiza: Entre el 2% y el 5%

Holanda: Entre el 2% y el 5%

4. Marco Normativo

4.1. Marco Constitucional

Artículo	Contenido
Artículo 79	Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
Artículo 80	El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
Artículo 366	El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

³ <https://forococheelectricos.com/2018/11/el-grafico-de-las-ventas-de-coches-electricos-en-europa-nos-muestran-las-tres-velocidades-de-la-implantacion.html>

4.2. Marco Legal

Documento	Contenido
Ley 164 de 1994	<p>Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.</p> <p>Artículo 2°. <i>Objetivo.</i> El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.</p>
Ley 629 de 2000	<p>Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.</p> <p><i>“iv) investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales;</i></p> <p><i>v) reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones tributarias y arancelarias y las subvenciones que sean contrarios al objetivo de la Convención en todos los sectores emisores de gases de efecto invernadero y aplicación de instrumentos de mercado;</i></p> <p><i>vi) fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal;</i></p> <p><i>vii) medidas para limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte”</i></p>
Ley 1844 de 2017	<p>Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia.</p> <p>Artículo 2°.</p> <p>1. El presente acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:</p> <p>a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reco-</p>

Documento	Contenido
	<p>nociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;</p> <p>b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y</p> <p>c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.</p> <p>2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.</p>

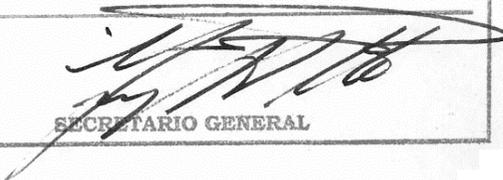
5. Antecedentes del proyecto

- Proyecto de ley número 243 de 2018 Cámara, 75 de 2017 Senado**, presentado por: Honorable Senadora Paloma Valencia Laserna , honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, honorable Senador Alfredo Ramos Maya, honorable Senador José Obdulio Gaviria Vélez, honorable Senador Senén Segundo Niño Avendaño, honorable Senador Álvaro Uribe Vélez, honorable Senador Iván Duque Márquez, honorable Senador Germán Darío Hoyos Giraldo, honorable Representante Federico Eduardo Hoyos Salazar, honorable Representante Edward David Rodríguez Rodríguez, honorable Representante Lina María Barrera Rueda, honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, honorable Representante Pierre Eugenio García Jacquier, honorable Representante Hernán Penagos Giraldo, honorable Representante Víctor Javier Correa Vélez, honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López, honorable Representante Iván Darío Agudelo Zapata, honorable Representante María Regina Zuluaga Henao.

“Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones”.



Gustavo Bolívar Moreno
Senador Coalición Lista de la Decencia

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>31</u> de <u>Julio</u> del año <u>2019</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
N.º <u>109</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____	
<u>HS Gustavo Bolívar Moreno</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2019 CÁMARA

por el cual se crea la Comisión Permanente de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia, y eficiencia de los beneficios tributarios establecido en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Confórmese la *Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios* la cual tendrá por función hacer una evaluación de todos los tratamientos preferenciales existentes en la estructura tributaria del nivel nacional, con el fin de proveer al Gobierno nacional argumentos para su continuidad, modificación y/o eliminación, así como para informar al Congreso de la República sobre el costo de los mismos y los beneficios que generan.

Artículo 2°. *Composición.* La Comisión estará compuesta por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, dos representantes de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, dos representantes de organizaciones sociales con trabajo reconocido en el análisis del sistema tributario, un representante de la Academia y un representante de los gremios de la producción.

Parágrafo. Los miembros de la Comisión, que no pertenecen a instituciones públicas, participarán ad honorem en la composición de la misma. La Comisión fijará en su reglamento los mecanismos para la elección de los representantes de la academia, las organizaciones sociales y los gremios de la producción que participarán en ella.

Artículo 3°. *Funciones.* Serán funciones de la comisión:

1. Realizar una evaluación anual de todos los beneficios tributarios y tratamientos preferenciales establecidos en la ley para los impuestos de alcance nacional.

2. Recomendar al Gobierno nacional, cambios o reformas al sistema tributario que conduzcan a la eliminación de tratamientos tributarios preferenciales, que no generen beneficios concretos o cuyo costo fiscal, sea más alto que el beneficio que generan. Para ello la comisión deberá fijar una metodología estándar que permita dicha evaluación.
3. Evaluar la información que presenta el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación, alrededor de los costos fiscales y el impacto presupuestal de los tratamientos preferenciales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 73 de la ley 1739 de 2014.
4. Proponer al Gobierno nacional el modelo de costos fiscales que se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 73 de la Ley 1739 de 2014, el cual lo incorporará como una partida adicional de gasto en la propuesta de ley de presupuesto.
5. Generar informes al Congreso de la República en particular y a la ciudadanía en general sobre los costos y beneficios de los tratamientos tributarios preferenciales.

Parágrafo 1°. La primera evaluación realizada por la Comisión de la que trata este artículo, deberá ser presentada durante los 7 meses posteriores a la promulgación de la presente ley y de forma consecutiva cada año de manera preliminar a la promulgación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo 2°. Con el fin de garantizar la publicidad de los resultados de los estudios y análisis realizados por la Comisión, el Gobierno nacional dispondrá de los canales de divulgación respectivos en el Sistema de Medios Públicos, así como de los canales de información disponibles por parte de las instituciones públicas. Los organismos de control promoverán la difusión de los hallazgos de la Comisión dentro de los alcances de sus sistemas de información y comunicaciones.

Parágrafo 3°. En la discusión sobre el Presupuesto General de la Nación, la Comisión a través de su vocero, tendrá un espacio para presentar su informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia

Objeto

Crear una instancia técnica con altos niveles de participación de diversos sectores, con capacidad

para revisar la estructura de beneficios tributarios existentes en el sistema tributario nacional, aplicando metodologías orientadas a medir la relación costo beneficio de dichos tratamientos preferenciales en materia tributaria.

Esto tendrá como resultado una estructura de recomendaciones y fórmulas de política tributaria orientadas a reducir el déficit fiscal, según lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la regla Fiscal promoverá los principios de Equidad, Eficiencia y Progresividad del sistema tributario, consagrados en la Constitución de 1991.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los Beneficios Tributarios (BT) es una herramienta de la política pública que aprueba un tratamiento impositivo diferencial, respecto a la norma general para incentivar o estimular diversas actividades económicas o sectores y grupos concretos de la sociedad. Tras cada uno de estos tratamientos preferenciales se argumenta el logro de objetivos loables como el estímulo del ahorro, el desarrollo de un sector específico -clave para la economía nacional-, las manifestaciones de la economía solidaria y de las organizaciones del “tercer sector”, el desarrollo del mercado accionario, la participación política, la inversión nacional y extranjera, la estabilización económica y la protección social, entre otros¹

Según Álvaro Pardo², una cuarta parte del Estatuto Tributario nacional contiene beneficios que el Estado concede a particulares sin que el costo fiscal haya sido plenamente cuantificado, ni evaluada la eficiencia y eficacia en el tiempo de dicho tratamiento preferencial, estos beneficios (salvo contadas excepciones) tienden a hacerse estructurales sin que se evidencien en muchos casos el logro de los objetivos de política pública propuestos en la promulgación del beneficio. Por otra parte estudios desarrollados por entidades como OXFAM³, DeJusticia et. Al.⁴ y Justicia Tributaria⁵ entre otros indican los orígenes y efectos de la desastrosa acción de los beneficios tributarios sobre

el recaudo (las estimaciones más conservadoras hablan de 80 billones de pesos anuales -casi 7 veces el déficit fiscal estimado para 2019-) especialmente concentrados en sectores como explotación de recursos naturales no renovables y el sector financiero, y en menor medida en sectores como el de servicios turísticos y de hotelería, comercio al por mayor, los cuales toman diferentes formas legales: deducciones, descuentos, ingresos no gravados, exenciones, etc.

Tampoco existen normas que reglamenten o limiten la creación de beneficios tributarios u otros tipos de tratamientos preferenciales para diferentes tipos de contribuyentes, o al menos normas que obliguen a una revelación integral de sus costos y beneficios, y la contribución de los mismos.

Se entiende en consecuencia que un beneficio tributario responde a los objetivos y lineamientos de política económica y contribuye con su ejecución y desarrollo; así mismo que su aprobación tiene un soporte legal y de conveniencia institucional, un estudio sobre el costo/beneficio, un plazo definido y mediciones en el tiempo que permitan determinar su grado de eficiencia y eficacia.⁶

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha manifestado que “los beneficios tributarios constituyen deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores ingresos para el Estado”.⁷ En ese sentido, menores ingresos del Estado se cuantifican como costos fiscales y se definen como los recursos que ha dejado de percibir el Estado por el uso de los BT por parte de los contribuyentes.

Es legítimo que los gobiernos utilicen estos instrumentos de política, pero no tiene fundamento aprobar y mantener durante periodos indefinidos, beneficios tributarios que no tienen o se desconoce la existencia de estudios de su relación costo/beneficio, que permitan evaluar su eficiencia y eficacia a la luz de los objetivos para los cuales fueron introducidos en el Estatuto Tributario. Una gran cantidad de artículos de dicho Estatuto incluyen beneficios dirigidos a sectores específicos, con argumentos genéricos como el de generar empleo, inversión, crecimiento y competitividad, y se crean directamente por el Gobierno nacional o por presión de diferentes actores económicos con capacidad de incidir en el ejecutivo o en el Congreso de la República. El asunto es que la perdurabilidad en el tiempo de dichos BT está contribuyendo al déficit fiscal, generando inequidad y un importante detrimento fiscal por la cantidad ingente de recursos que el estado deja de percibir El costo fiscal de los beneficios evaluados por el MH/DIAN a 2015, que no son todos los contenidos en el Estatuto Tributario, fue de 9,2 billones de pesos y se estima

¹ Los beneficios tributarios en el impuesto de renta: análisis de sus determinantes técnicos y su impacto fiscal. Jairo Alonso Bautista. Red Justicia Tributaria en Colombia.

² Pardo, A. (2018, 8 de mayo). Radiografía de los beneficios onerosos en el estatuto tributario 2017. Justicia Tributaria en Colombia. Consultado el 01 de julio de 2019 en <http://justiciatributaria.co/radiografia-de-los-beneficios-onerosos-en-el-estatuto-tributario-2017/>

³ OXFAM (2015) “Privilegios que niegan derechos: desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe”

⁴ De Justicia, CELS, Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, CESR, FUNDAR (2019) “Comentarios a la consulta pública convocada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre posibles soluciones a los desafíos tributarios de la economía digital.

⁵ Justicia Tributaria Colombia (2017) “Beneficios Tributarios en Colombia, Actualización para 2017”.

⁶ Ídem

⁷ Marco Fiscal de Mediano Plazo. (MFMP). 2015.

que el costo fiscal de todos los BT incluidos los del IVA supere los 60 billones, adicional a esto el beneficio tributario más antiguo, que resulta ser una deducción a la renta por inversiones en nuevas plantaciones, riesgos, pozos y silos data del año 1956, siendo presidente Alberto Lleras Camargo. Le siguen cuatro beneficios del expresidente Carlos Lleras Restrepo, contenidos en el Decreto-ley 444 de 1967.⁸ Apelando al sentido común, resulta una verdad de Perogrullo que cuando un beneficio tributario no cumple su objetivo, deba eliminarse. Pero los 229 beneficios tributarios que permanecen en el estatuto tributario se han convertido en el tiempo en mecanismos que abren la puerta para la elusión y la evasión de impuestos, al permitir reducir la base gravable y por esa vía el impuesto a cargo.

Es por esto que el desequilibrio fiscal del Gobierno central se explica no solo por un manejo laxo del gasto público o la caída de los precios del petróleo, sino por la existencia y permanencia de alrededor de 229 beneficios que subsisten en el Estatuto Tributario, algunos, como ya se mencionó, desde hace varias décadas. Un menor recaudo fiscal implica para el Estado recortar su oferta de servicios públicos y sociales; la reducción de la inversión social perpetúa las condiciones de pobreza e inequidad, cuyos índices locales sobrepasan negativamente en los indicadores de organizaciones internacionales. La alternativa que ofrece el Estado para mantener su modelo de desarrollo consiste en endeudar aún más el país, continuar enajenando los activos de la nación y mantener la zozobra respecto al aumento de los impuestos a la ciudadanía.⁹

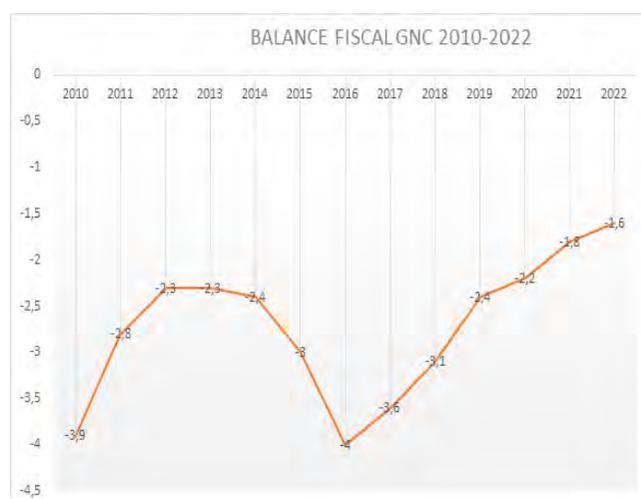
El principio de progresividad que cimenta el sistema tributario colombiano nace a partir de la premisa fundamental de ponderar el interés general, y tiene como fin último, que en todo momento aquellas personas, naturales o jurídicas, con mayor capacidad económica aporten proporcionalmente más al Estado en forma de tributo, de forma que se puedan desarrollar los fines esenciales del Estado y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes con los que gozan los ciudadanos. Como lo ha resaltado la OCDE, en Colombia no se puede decir que el impuesto sobre la renta sea muy progresivo, dado que está caracterizado por exenciones tributarias que, de nuevo, benefician fundamentalmente a las personas con más recursos. Los ingresos derivados del impuesto sobre la renta en Colombia, que representan el 0.7% del PIB, son bajos en comparación con otros países de América

Latina y la media de la OCDE (el 1.2% y el 8.5% del PIB, respectivamente)¹⁰.

Recientemente fue publicado el documento Marco Fiscal de Mediano Plazo un documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal donde se Presentan las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas. Este documento parte de un principio radical: la discusión sobre impuestos se agotó en Colombia y por eso el Gobierno tendrá que buscar recursos mediante mecanismos distintos al tributario. Uno de ellos, reestructurar la operación de la Dian para mejorar el recaudo, lo que requerirá invertir 0,5% del PIB, pero traerá recursos por más de 1% del PIB en los próximos tres años. El otro, reducir el gasto con lo cual el Gobierno aspira a ahorrar otro punto del PIB y mejorar la asignación de los subsidios y la eficiencia del gasto. Y, por último, vender activos.¹¹

Desde la aparición del Marco Fiscal de Mediano Plazo hace 15 años, el déficit fiscal cobró especial preeminencia en la planificación estatal de la economía, sin embargo no ha sido fácil para los gobiernos mantener bajos niveles deficitarios como se observa en el gráfico 1. Por otro lado, la flexibilización de la regla fiscal le permitiría al Gobierno registrar un déficit fiscal de 2,7% del PIB, para el año 2019, sin embargo en un cálculo optimista resulta sorprendente que el Gobierno decida mantener su meta de déficit en 2,4%, lo que avizora un ajuste mucho más alto, pues viene de 3,1% de 2018 (Ver gráfico 1) por lo que la presente ley le otorga herramientas para lograr la ambiciosa meta.

GRÁFICO 1



Fuente: Cálculos propios con datos del MFMP

⁸ Pardo, A. (2018, 8 de mayo). Radiografía de los beneficios onerosos en el estatuto tributario 2017. Justicia Tributaria en Colombia. Consultado el 1° de julio de 2019 en <http://justiciatributaria.co/radiografia-de-los-beneficios-onerosos-en-el-estatuto-tributario-2017/>

⁹ Revista Semana. (2019,5 de junio) El apretón de Carrasquilla para evitar una nueva reforma tributaria. Consultado el 1° de julio de 2019 en <https://www.semana.com/economia/articulo/como-funciona-el-nuevo-marco-fiscal-de-mediano-plazo/619871>

¹⁰ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- (2015.p.27). Serie "Mejores Políticas" Colombia políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo.

¹¹ Revista Dinero (2019, 14 de junio) El panorama del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Consultado el 1 de julio en <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-trae-el-marco-fiscal-de-mediano-plazo/273158>

Antecedentes

El primer capítulo de la Constitución Política de Colombia postula tres (3) elementos fundamentales que rigen al Estado Colombiano: a) Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo, b) el Estado se funda, entre otros, en la prevalencia del interés general, y c) los fines esenciales del Estado incluyen el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En ese sentido, el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia funda el sistema tributario en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Estos han sido reafirmados a través de diferentes sentencias de la Corte Constitucional como la C-149 de 1995 y C643 de 2002.

Durante las últimas dos décadas Colombia ha necesitado de 12 reformas tributarias para aumentar su recaudo sin reducir las brechas de carácter social, destacando el estancamiento en la reducción de la desigualdad. Todos los últimos ministros de Hacienda han venido con al menos una reforma tributaria bajo el brazo. Roberto Junguito (2002-2003) aterrizó en el Ministerio de Hacienda con la Ley 788 de 2002, que imponía una sobretasa en el impuesto sobre la renta; Alberto Carrasquilla (2003-2007) llegó con la Ley 863 de 2003, que aumentó el Gravamen de Movimientos Financieros al 4x1.000; Juan Carlos Echeverry (2010-2012) hizo lo propio con la Ley 1430 de 2010 que eliminaba este tributo de manera progresiva; y Mauricio Cárdenas (2012-2018) radicó en sus primeros meses la Ley 1607 de 2012 en la que se creó el impuesto sobre la Renta para la Equidad (Cree).

En total, la necesidad de estabilizar las arcas públicas, sumada a la ambición reformista local, ha llevado a que en las últimas dos décadas se hayan sancionado 10 reformas tributarias, una cada 24 meses, algo que ha permitido incrementar de forma gradual el recaudo del país hasta llegar a estancarse en niveles de 14% del PIB.¹²

La última reforma al Estatuto tributario se realizó mediante la promulgación de la Ley 1943 del 2018 llamada “Ley de Financiamiento”, argumentando que sin dicha reforma el país se enfrentaría ante la difícil decisión de elegir entre recortar el gasto público o incumplir con las metas de déficit que impone la Regla Fiscal. En el primer escenario, se dejaría de atender a una gran cantidad de colombianos en situación de vulnerabilidad. En el segundo, se estaría comprometiendo la estabilidad macroeconómica del país.¹³

¹² La República (2019) La Reforma Tributaria de Duque bajo el brazo de Alberto Carrasquilla. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/la-reforma-tributaria-de-duque-bajo-el-brazo-de-alberto-carrasquilla-2752939>

¹³ Exposición de motivos. Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018

Finamente, a pesar que la ley 1734 en su artículo 73 ordenó al Gobierno presentar un detalle de todos los beneficios tributarios y su costo fiscal en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como incluir dichos costos en la ley de presupuesto anual, hasta la fecha no se ha cumplido con dicha disposición, haciendo que la transparencia en este aspecto sea mínima, y que no se cuenten con las herramientas por parte del legislativo para evaluar la viabilidad fiscal de las disposiciones tributarias que aprueba en el marco de las leyes de reforma tributaria o de otro tipo de iniciativas legislativas.


GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia

CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

31 de Julio del año 2019

Se presentó en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo
 No. 110 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
H.S. Gustavo Bolívar Moreno


 SECRETARIO GENERAL

QUIVIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

1. Articulado

Artículo 1°. *Objeto.* Este proyecto de ley tiene como objeto modificar los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 e incluir una tasa general de IVA del 19% a servicios financieros actualmente excluidos en el estatuto tributario.

Artículo 2°. Elimínese del artículo 10 de la Ley 1943 de 2018 los siguientes servicios excluidos de la tasa de impuesto a las ventas IVA: (i) Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva, (ii) Las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros, (iii) Las comisiones

percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito, (iv) Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447, y el arrendamiento financiero (leasing).

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 1943 de 2018 el cual quedará así:

Artículo 13. Modifíquese el inciso 1° del artículo 486-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 486.1. Determinación del impuesto en los servicios financieros. En servicios financieros, el impuesto se determina aplicando la tarifa a la base gravable, integrada en cada operación, por el valor total de las comisiones y demás remuneraciones que perciba el responsable por los servicios prestados, independientemente de su denominación. Lo anterior no se aplica a los servicios contemplados en el numeral 2 del artículo 476 de este Estatuto, ni al servicio de seguros que seguirá rigiéndose por las disposiciones especiales contempladas en este Estatuto.

Los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente SIFMI y los servicios auxiliares de la intermediación financiera (bolsas, corredores, casas de cambio) serán gravados con una tasa general de IVA del 19%.

Artículo 4°. En ningún caso las entidades financieras podrán establecer cargos adicionales al usuario o consumidor que impliquen trasladar el pago del impuesto por parte del ciudadano.

Parágrafo. Las conductas que sean contrarias a lo establecido en esta ley serán castigadas y sancionadas fiscal y penalmente por la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera.

Artículo 5°. Los recursos obtenidos por la aplicación de la Tasa de IVA del 19% a los servicios financieros se trasladaran de manera prioritaria para financiar programas dedicados a la superación del hambre y la pobreza a través de las entidades y fondos establecidos para tal efecto por la Constitución y la ley.

Artículo 6°. El Director de la DIAN y el Ministro de Hacienda deberán rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras y cuartas de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por la tasa de IVA a los servicios financieros.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

CARLOS EDUARDO ACOSTA
Honorable Representante a la
Cámara
Partido Colombia Justa Libres

2. Exposición de motivos

La desigualdad y la pobreza

En el más reciente encuentro del Foro Económico Mundial de Davos se dieron a conocer los resultados del estudio sobre desigualdad que cada año realiza Oxfam. Allí se reveló que durante el 2018 se produjo el mayor aumento del número de multimillonarios de la historia, que ascendió hasta 2043 personas cuyo patrimonio es superior a los mil millones de dólares, lo que significa que el 82 % de la riqueza mundial se concentró en el 1% más rico, mientras que el 50% más pobre de la población no recibió nada del crecimiento del último año. Por el lado de América Latina y el Caribe el 1% concentró el 37% de la riqueza, mientras el 50 % más pobre solo accedió al 3,5%. (Justicia Tributaria, 2017).

En Colombia el cumulo de políticas fiscales regresivas en materia tributaria e ineficiente en materia de gasto público, explica, que el ingreso del 30% más rico de la población (con ingresos sumados de \$ 28.111.835 mensuales) sea 13 veces superior al del 30% más pobre (con ingresos sumados de \$ 2.190.405), así como que ese 30% más rico concentra el 69,3% del ingreso nacional, mientras el 30% más pobre solo obtiene el 5,4% del ingreso nacional. (Ibídem).

Además, es posible ver que tan solo el 20% de los hogares se lleva el 57,3% del ingreso total del país, mientras que el restante 42,7% es distribuido (no equitativamente) entre el 80% de los hogares, siendo el decil 1 (o 10% más pobre) de los hogares quienes menos concentran ingreso, con tan solo el 0,4%.

Como se sabe, la reforma tributaria de 2018 aumentó el IVA y el Impuesto Nacional al Consumo, impuestos indirectos que profundizarán la regresividad tributaria, haciendo que sean los hogares de ingresos bajos y medios quienes vayan a tener que destinar una porción mayor de sus ingresos para contribuir a la tributación. Los cálculos realizados por Justicia Tributaria muestran que el índice de GINI aumentaría 2%, pasando de 0,561 a 0,569.

De la misma forma, el 30% de los hogares con menores ingresos aportarían adicionalmente en impuestos \$47.694 mensuales en promedio por hogar; la población de clase media pagaría \$47.915 mensuales en promedio por hogar; mientras el 30% más rico aportaría \$41.159 mensuales en promedio por hogar, es decir unos \$6.500 menos. Entonces la reforma tributaria estaría consolidando una situación en que entre más rico es un hogar menor es el aporte del total de su ingreso a la tributación, pues estos solo destinarán 0,4% adicional en pago de impuestos nuevos, mientras el 30% más pobre tendrá que destinar 6,5% adicionales a su ingreso una condición claramente regresiva.

En el período 2010-2017 el Gini tan solo se redujo de 0.56 a 0.51 y volvió a escalar hacia 0.52 en 2018. Esto tiene que ver con el bajo progreso que se ha hecho en reducir los regresivos subsidios pensionales del régimen público (fácilmente equivalentes al 2% del PIB del 5% del PIB que se gasta anualmente). También ha incidido que se mantengan bajas asignaciones presupuestales a programas como Familias en Acción (0.3% del PIB) o Colombia Mayor (0.2% del PIB). Además, se tiene baja penetración en la tributación progresiva de los hogares, cuyo recaudo tan solo se ha elevado del 1% del PIB al 1.2% del PIB durante 2010-2018. (Clavijo, 2019).

De acuerdo con Clavijo (2019) la línea de pobreza para 2018, fue establecida en \$257.433/persona/mes y el porcentaje de colombianos que recibieron un ingreso inferior a esta suma fue del 27%, después de haberse situado en el 26.9% en 2017. Esto significó un aumento de +0.1pp, tras haberse agotado el efecto del ciclo económico. En términos absolutos, lo anterior implicó el ingreso a la zona de pobreza de unas +190.000 personas durante el último año, deterioro que contrasta con la salida promedio de -591.000 durante 2010-2017.

De igual forma el índice de Pobreza Multi-dimensional también registró un deterioro a nivel nacional hacia 19.6 en 2018 (vs. 17.8 del último registro de 2016). Allí las zonas rurales mostraron la disparidad frente a las zonas urbanas, al deteriorarse hacia 39.9 (vs. 37.6). Llama la atención que buena parte del deterioro de este indicador se debe a la dimensión del mercado laboral, donde el desempleo de larga duración se incrementó hacia el 11.8%, deteriorándose desde la lectura de 2015. (Íbidem).

Crecimiento y ganancias del sector financiero

Ante tal panorama resulta sorprendente que el sector financiero obtenga unas cifras de crecimiento y utilidades que bien podrían ayudar a superar las condiciones de desigualdad y pobreza de la sociedad colombiana. El año pasado por ejemplo, los activos del sector financiero colombiano, que reflejan la dinámica de este renglón de la economía, **crecieron 7.6%** es decir **4 veces más** que lo que lo hizo la economía del país (**1,8 por ciento**).

Su rentabilidad fue de 115 billones de pesos a diciembre de 2017.

Solo los establecimientos de crédito (bancos, compañías de financiamiento, corporaciones financieras y cooperativas financieras), ganaron **8,3 billones de pesos**. Sin embargo, al tener en cuenta a los demás establecimientos del sector, es decir, aseguradoras, AFP, fiduciarias e intermediarios del mercado de valores, entre otras, las utilidades se elevan hasta los **13,1 billones de pesos**.

En el período 2001-2015 los bancos pagaron, en promedio una **Tasa efectiva de Tributación TET**

del 18,9 % de impuesto de renta, mientras que la **tasa nominal fue del 33%**.

Utilidades sector financiero 2013-2018

Año	Utilidades
2018	17.5 a 30 de junio/ 18
2017	13.1
2016	16.4
2015	13.3
2014	8.8
2013	9.3
Total 2013-2018p: 78.4 billones	

Fuente: Superintendencia Financiera (2018)

De acuerdo con la Superintendencia Financiera a enero de 2019, el sector financiero presentó un crecimiento real anual de 4,7 %. En plata blanca, los activos totales ascendieron a \$1,724.7 billones, es decir, \$ 140,5 billones de pesos más en comparación con enero de 2018 y en \$ 9,2 billones más frente al mes inmediatamente anterior.

En consecuencia, según la Superfinanciera, el índice de profundización frente al PIB fue 176,70 %.

De acuerdo con lo informado por la entidad, las utilidades de enero del 2019 fueron \$ 9,5 billones, equivalentes a un incremento de \$3,7 billones respecto a enero de 2018.

Dentro de los resultados de las entidades financieras, equivalentes a \$1,4 billones, se destacan los establecimientos de crédito: \$970,7 mil millones; las aseguradoras: \$132,2 mil millones, y las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías: \$118, 5 mil millones.

Según destacó la Superfinanciera, el portafolio de inversiones es el principal componente de los activos del sistema financiero. Así, las inversiones ascendieron a \$856,7 billones, es decir, una variación real anual de 3,6 %.

Beneficios tributarios al sector financiero

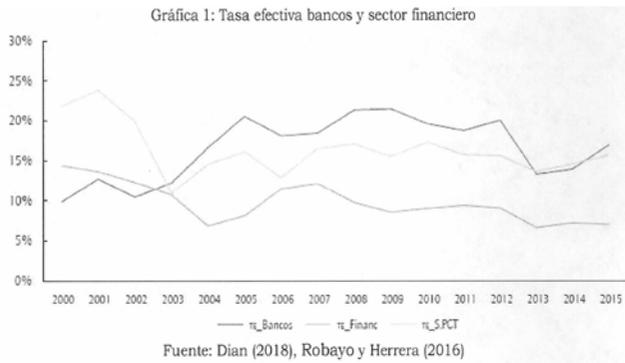
Se destaca que el sector financiero fue el más favorecido en relación con el monto de todos los beneficios tributarios, dado que estos sumaron, para el periodo 2010-2015, un total de \$103,9 billones.

Con relación a las rentas exentas, el sector financiero, con \$20,6 billones, y el sector bancario, con \$10,9 billones, son los más favorecidos en el país.

El sector bancario tuvo una TE (tasa efectiva) promedio para el periodo del 16,5%, con un mínimo del 9,9% en el 2000 y un máximo del 21,5% en el 2009. La PEN (Participación efectiva nominal) promedio fue del 50,6% y la TE osciló entre el 1,0% y el 3,4%. Como se aprecia la participación promedio de la TE en la TN fue tan solo del 50,6%, es decir, los bancos dejaron de pagar el 49,4% de impuestos por las dádivas otorgadas por las normas. Si bien es cierto que el sector bancario es muy importante en el contexto económico, sus utilidades representan costos importantes para los demás sectores de la economía, principalmente para las pymes, debido a las altas tasas de interés.

El sector financiero tuvo una TE promedio para el periodo del 9,8%, con un mínimo del 6,6% en el 2013 y un máximo del 14,4% en el 2000 (gráfico 1). La PEN promedio fue del 29,5%, lo que implica que este sector dejó de pagar el 70,5% de impuestos. Cabe destacar que fue este sector el que presentó la menor te promedio de entre todos los sectores durante el periodo 2000- 2015. Para este sector, la TE osciló entre el 1,0% y el 2,3%.

Gráfica 1: Tasa efectiva bancos y sector financiero



Fuente: Dian (2018), Robayo y Herrera (2016)

Factores como que el sector bancario, que es altamente concentrado y oligopólico, presente una alta rentabilidad, además de ser un sector que aporta un limitado valor agregado, que genera poco empleo y que demanda altos costos para los demás sectores (Villabona, 2015), podrían ser considerados causas para que el Estado impulse las reformas necesarias que conduzcan a que este sector no sea tan favorecido con los beneficios tributarios.

Además, se debe tener en cuenta que la presión ejercida por los representantes del sector bancario sobre los formuladores de políticas tributarias, para que los beneficios de este sector se mantengan, está generando pérdidas en términos del crecimiento del PIB (Frediani, 2002), debido especialmente a los altos costos que el sector bancario le genera a los demás sectores de la economía.

Los resultados obtenidos para los sectores bancario y financiero son inconcebibles y reflejan la inequidad horizontal del sistema tributario colombiano. Esta situación es preocupante, más si se considera que actualmente en Colombia no se está incentivando el desarrollo de los sectores, que, a largo plazo, pueden garantizar un crecimiento sostenido y autónomo de la economía.

Servicios financieros excluidos del Impuesto a las Ventas IVA

El estatuto tributario en Colombia mantiene un régimen de exclusión a los servicios financieros que de acuerdo con cálculos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN (2018) podrían significar un recaudo aproximado de 5.0 billones de pesos si estos se gravaran a una tasa general del 19%.

En la tabla 1 se muestra el efecto de pasar los servicios financieros excluidos del IVA a la tasa del 19%.

Tabla 1: Efecto en el recaudo de pasar servicios financieros al 19%

Tabla 1: Efecto en el recaudo de pasar servicios financieros al 19%

	Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente - SIFMI	2,491
	Comisiones y otros servicios de administración financiera actualmente excluidas	958
	Pólizas de seguros de vida, Pensiones, Capitalizadoras	660
IVA servicios financieros	Servicios de seguros sociales de salud y riesgos profesionales	490
	Servicios auxiliares de la intermediación financiera (bolsas, corredores, casas de cambio, etc.)	253
	Servicios auxiliares de administración de fondos de pensiones y cesantías	190
	Total Financieros	5,042
	Total que se pueden gravar	1,211

Fuente: Dian (2018)

Se debe destacar que servicios como las pólizas de seguros de vida, servicios de seguros sociales de salud y riesgos profesionales y la administración de fondos y pensiones y cesantías, resultarían altamente inconvenientes y regresivos frente a la posibilidad de ser gravados con una tarifa de IVA del 19%.

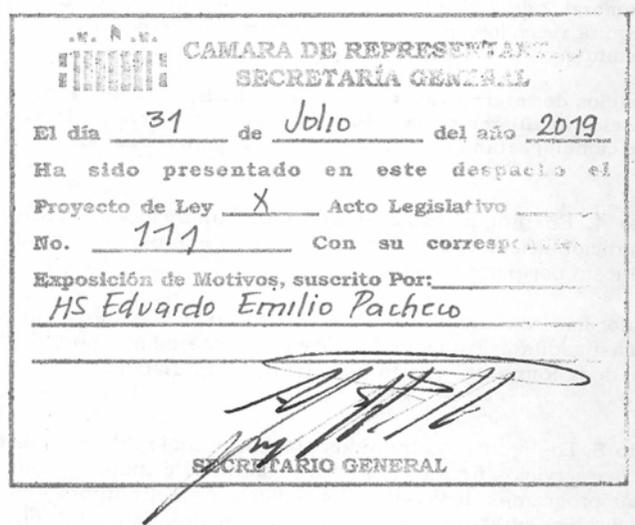
Sin embargo, sí resultaría equitativo y progresivo la aplicación de una tasa de IVA del 19% para los servicios de intermediación financiera, derivados de comisiones de bolsas, corredores y casas de cambio, lo cual generaría un recaudo de 3.7 billones proyectados a 2018.

John Milton Rodríguez
JOHN MILTON RODRÍGUEZ
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres

EDGAR PALACIO MIZRAHI
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres

Eduardo Emilio Pacheco
EDUARDO EMILIO PACHECO
 Honorable Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres

CARLOS EDUARDO ACOSTA
 Honorable Representante a la Cámara
 Partido Colombia Justa Libres



PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se reglamenta la aspersion de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto determinar y establecer los requisitos necesarios para la utilización por parte del Estado de la aspersion aérea de sustancias

toxicas o probablemente tóxicas, en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito, con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional.

Artículo 2°. El Estado colombiano únicamente podrá realizar la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas como la última opción, en el marco de la lucha contra el narcotráfico y los cultivos de uso ilícito, cuando grupos criminales controlen el territorio de manera tal que se genere un riesgo excesivo para las personas que realicen el procedimiento de erradicación, y siempre y cuando exista una necesidad militar o policial, se obtenga una ventaja militar o policial significativa luego de realizado el procedimiento, sea imposible la utilización de otros métodos de erradicación o de otras sustancias menos dañinas de los otros derechos constitucionales en tensión, y los daños colaterales de la operación sean proporcionales a la ventaja obtenida. La aspersión aérea solo será procedente en el territorio estricta y previamente delimitado, y únicamente mientras el Estado recupera el control territorial que le permita erradicar mediante otros métodos.

Parágrafo. La Fuerza Pública deberá determinar la necesidad, la ventaja y los daños colaterales en el planeamiento y en las órdenes de operaciones, con el fin de determinar la forma más favorable de combatir el narcotráfico de acuerdo a la Constitución, el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Artículo 3°. El Gobierno nacional deberá realizar obligatoriamente los procedimientos de consulta previa con las comunidades afectadas, con el fin de informar sobre los posibles perjuicios y afectaciones a su integridad cultural, social, ambiental, vital y económica que se pudieran generar con las aspersiones, y con el fin de dar a conocer los protocolos para mitigar los riesgos y los mecanismos y las rutas de compensación administrativa cuando el riesgo se materialice en un daño antijurídico.

Artículo 4°. Antes de dar inicio a la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas, el Gobierno nacional deberá realizar estudios científicos que evalúen el riesgo que representa esta sustancia química para la salud y el medio ambiente. El Gobierno nacional, además, deberá tener en cuenta todos los estudios científicos que genere la comunidad académica nacional e internacional, y dará aplicación al principio de precaución cuando de ellos se concluya que existe probabilidad de una afectación a la salud o al medio ambiente, suspendiendo el uso de la sustancia tóxica o probablemente tóxica hasta tanto se descarte el daño a la salud y al medio ambiente.

Artículo 5°. La aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas, deberá ser autorizada por el Congreso de la República mediante ley ordinaria, que no podrá tener una vigencia

superior a un año. Para el efecto, el Gobierno nacional presentará el respectivo proyecto de ley que deberá geo referenciar, señalar y delimitar expresamente las zonas del territorio nacional a tratar, y deberá informar sobre los posibles riesgos con el herbicida o sustancia utilizada, así como establecer los protocolos de mitigación del riesgo y los mecanismos de compensación administrativa. No será permitido asperjar zonas que no hayan sido referenciadas y delimitadas de manera previa y expresa.

Igualmente, el Gobierno nacional deberá presentar semestralmente y en audiencia pública, sendos informes a las Comisiones 2 y 5 del Senado y Cámara de Representantes. Para lo cual comparecerán las entidades nacionales y de orden territorial del sector salud, defensa, e interior, e igualmente a las autoridades ambientales y el Ministerio Público.

Artículo 6°. El Congreso en cada una de sus cámaras conformará una comisión de seguimiento al programa de aspersión que estará integrada por Representantes o Senadores de los departamentos afectados. Dichas comisiones realizarán un monitoreo permanente sobre el uso de las sustancias e informará sobre posibles riesgos o afectaciones que se generen o se pudieran general a la salud o el medio ambiente con el uso del herbicida o sustancia utilizada.

Artículo 7°. Cuando ocurran daños a bienes lícitos, a la salud, al medio ambiente, o cualquier otro daño antijurídico como consecuencia de la aspersión realizada, el Gobierno nacional deberá reparar por vía administrativa a fin de evitar litigios en la jurisdicción Contencioso Administrativa. En caso de que algún afectado no reparado demandare ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se presumirá la responsabilidad estatal, se invertirá la carga de la prueba y el Estado colombiano tendrá el deber de demostrar lo no ocurrencia de dichas afectaciones, o bien tendrá la responsabilidad de reparar el daño causado. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo aplicará lo aquí dispuesto en la evaluación del daño antijurídico con ocasión de las aspersiones aéreas.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 30 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 91. Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes:

- a) Formular, para su adopción por el Gobierno nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente, el consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;
- b) Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos debe adelantar;

- c) Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de este;
- d) Supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de policía judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia;
- e) Mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del Gobierno colombiano con la de otros Estados, y de obtener la asistencia que fuera del caso;
- f) Disponer, de acuerdo con los indicios graves, que posea, proveniente de los organismos de inteligencia, sobre actividades de personas, aeronaves, embarcaciones, vehículos terrestres y uso de aeródromos o pistas, puertos, muelles o terminales marítimos, fluviales o terrestres, vinculados al tráfico de estupefacientes, la suspensión de las licencias para personal aeronáutico, marítimo, fluvial y terrestre, certificados y permisos de operación. Para tal efecto, impartirá a las autoridades correspondientes las instrucciones a que haya lugar, y
- g) Disponer la destrucción de los cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país. En el caso de la destrucción de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea de sustancias, se requerirá la autorización del Congreso de la República mediante ley ordinaria que no podrá tener una vigencia superior a un año.
- h) Presentar semestralmente y en audiencia pública, informes a las Comisiones 2 y 5 del Senado y Cámara de Representantes, sobre los posibles riesgos, protocolos de mitigación y los mecanismos de compensación administrativa, utilizados para la destrucción de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea con el uso de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 9° del decreto 2894 de 1990 “*por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público*”, el cual quedará así:

Artículo 9° El Consejo Nacional de Estupefacientes, creado por el artículo 89 de la Ley 30 de 1986, tendrá la siguiente composición:

1. El Ministro de Justicia, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado.
3. El Ministro de Educación Nacional, o su delegado.
4. El Ministro de Salud Pública, o su delegado.
5. El Ministro de Relaciones Exteriores, o su delegado.
6. El Director Nacional de Estupefacientes, quien tendrá voz, pero no voto.
7. Un Representante de las juntas de acción comunal de los territorios afectados, que será elegido de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Interior.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva del Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes, estará integrada por las mismas personas.

Parágrafo 2°. El Secretario General de la Dirección Nacional de Estupefacientes, ejercerá las funciones de Secretario del Consejo Nacional de Estupefacientes y de Secretario General del mencionado Fondo Rotatorio.

Artículo 10. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,
 H.R. CARLOS ARDILA ESPINOSA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Boyacá

Edificio del Congreso, Carrera 7 No 8-86, Oficina 636, Bogotá. Teléfono: 4325100 Ext. 39233824
 carlos.ardila@camara.gov.co

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

En Colombia las zonas como parques nacionales, resguardos indígenas y comunidades afro descendientes, se han visto afectadas por la presencia de actividades ligadas al narcotráfico, en especial la siembra de cultivos de uso ilícito, lo que se relaciona con las particularidades propias de los territorios donde se localizan ya que son de difícil acceso.

El programa de erradicación de cultivos ilícitos es una respuesta por parte del Estado frente al incremento de la producción de drogas ilícitas en Colombia y la utilización de este mecanismo en

la lucha contra el narcotráfico ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional y la Rama Ejecutiva que suspendió su uso a través de la Resolución 0006 de 2015.

Es importante mencionar que la suspensión de la aspersión aérea se realizó con el fin de amparar derechos fundamentales a comunidades indígenas y negritudes, como son a la consulta previa, la integridad étnica y cultural, la libre determinación, la salud en conexidad con la vida y el medio ambiente sano, entre otros.

Teniendo en cuenta que los cultivos ilícitos han aumentado en los últimos dos años y esto es un problema público que debe ser atendido de la mejor manera, pues causa enormes problemas como economías ilícitas, grupos criminales, y gastos estatales en defensa, justicia, sistema penitenciario, programas de sustitución voluntaria, entre otros, EL Gobierno nacional ha manifestado en repetidas ocasiones su deseo de reanudar las fumigaciones aéreas, por lo que se hace necesario regular y controlar la utilización de la aspersión aérea de sustancias tóxicas por parte del Estado, con el fin de combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional, garantizando espacios de interlocución y participación que permitan tomar decisiones documentadas sobre este asunto público.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La aspersión aérea se ha realizado en el territorio colombiano desde antes del Plan Colombia, con la Convención Única de 1961 de Naciones Unidas sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972 y aprobada mediante la Ley 13 de 1974), junto con el Convenio de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 de Naciones Unidas, aprobado por la Ley 43 de 1980. Igualmente se creó el Estatuto de Estupefacientes, y con él, el Consejo Nacional de Estupefacientes por medio del Decreto 1206 de 1973 reglamentado por el Decreto 1188 de 1974. Posteriormente, se expidió la Ley 30 de 1986.

El artículo 7° de la Constitución Política señala que: *“El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”*.

Por su parte el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política establece: *“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”*.¹

De otro lado, el artículo 49 consigna el derecho a la salud y los deberes del Estado de atención a la población dependiente de las drogas, sin embargo, este artículo habla de un enfoque de salud pública más no de política criminal.

Así mismo, los artículos 79 y 80 que consignan el derecho a un ambiente sano y al correcto aprovechamiento de los recursos naturales, artículos que, podría argumentarse, son transgredidos por las cadenas productoras de estupefacientes. Pese a lo anterior, vale la pena resaltar nuevamente que no existe en la Constitución Política un mandato expreso hacia la Rama Ejecutiva de *“lucha contra las drogas”* o *“lucha contra los cultivos ilícitos”*, sino que estos mandatos serían apenas tácitos al inferirse de los artículos citados y al hacer un ejercicio de interpretación de los textos constitucionales.

Adicionalmente el numeral 3 del artículo 7° de la Ley 21 de 1991, por la cual se aprobó el Convenio número 169 de 1987 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, dispuso: *“Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”*.²

Es así como el numeral 2 del artículo 15 estableció que: *“En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”*.

A su turno, el artículo 7-1 del Convenio 169 prevé que las comunidades tienen derecho a:

“[...] decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

El artículo 7-3 del mismo convenio prevé la obligación de los Estados parte de:

“(...) velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos

¹ Constitución Política de Colombia

² Ley 21 de 1991

estudios deberán ser consideradas como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.

De otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas incorpora cuatro principios fundamentales respecto de los derechos de estos pueblos:

- i) *“El principio de no discriminación, según el cual las personas gozan de iguales derechos al resto de la población, pero su goce efectivo asociado con la diversidad étnica no debe convertirse en un obstáculo para el ejercicio de los demás derechos humanos.*
- ii) *El derecho a la autodeterminación.*
- iii) *La relevancia del principio de no asimilación como derecho fundamental de las comunidades.*
- iv) *La participación, la consulta previa y el consentimiento libre e informado frente a las medidas que los afecten. Sobre este último, establece expresamente un estándar de protección frente a la utilización de sus tierras o territorios para actividades militares, y la limitación de estas últimas a razones de interés público pertinente, o a un acuerdo libre con los pueblos interesados, así:*

“Artículo 30:1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.

2. *Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares”.*³

El artículo 21 de la Convención Americana reconoce el derecho de propiedad privada y sobre este derecho la corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que debe ser interpretado en el sentido que comprenda los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal en una perspectiva comunal y espiritual, por esta razón la corte ha protegido este derecho y afirmado lo siguiente:

“[...] la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar

*plenamente [...] para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”*⁴.

Por otro lado, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 estipula que: *“La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”*.⁵

El Decreto 1320 de 1998, reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Es decir, que la consulta previa se desprende del derecho consagrado en el artículo 7° de la CP⁶, entendida como el derecho que tienen las comunidades indígenas, tribales y afrocolombianas a ser consultadas sobre cualquier decisión que pueda afectarlas directamente. Derecho que va ligado con el de participación en el cual tienen la oportunidad de expresar su opinión, sobre la razón, la forma y el momento de medidas que incidan directamente en sus vidas.

El Decreto 1753 de 1994, el Ministerio de Ambiente, profirió la Resolución 1065 de 2001, mediante la cual se impuso el plan de manejo ambiental presentado por la Dirección Nacional de Estupefacientes para la actividad denominada *“Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato”* (PECIG) en el territorio nacional.

3. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos estableció algunas condiciones, para que el Estado pueda nuevamente usar el glifosato las cuales son:

1. Debe existir consulta previa con las comunidades étnicas con el fin de conocer si han sufrido afectaciones por el uso del glifosato.
2. Debe existir una investigación científica que certifique la ausencia de daño para la salud de las poblaciones aledañas y el medioambiente.
3. El Gobierno debe presentar pruebas a la Corte de que el herbicida no causará daños a la salud.

⁴ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 149. Ver también Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 85; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, párr. 118, y Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, párr. 131.

⁵ Ley 99 de 1993

⁶ Constitución Política de Colombia. “Artículo 7° El Estado Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”

³ Sentencia T-236/17

4. **Debe existir una regulación del uso del glifosato liderada y diseñada por un órgano diferente a las entidades que van a fumigar.** Dicha regulación también deberá evaluar los posibles riesgos a la salud y medio ambiente.
5. Deben existir monitoreo continuos y alertas sobre nuevos o posibles riesgos por el uso del herbicida. Como mínimo, el Gobierno debe incluir a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público para los análisis.⁷

Es así, que en la Sentencia T-300 de 2017 la Corte ordeno realizar los procedimientos de consulta previa con las comunidades afectadas con el fin de establecer “*los perjuicios y afectaciones que dejó el programa de radicación de cultivos ilícitos mientras éste estuvo vigente*”.

Así mismo, en la Sentencia T-080 de 2017 la Corte verificó que la realización de fumigaciones con glifosato en los territorios del pueblo Carijona del resguardo indígena Puerto Nare en el departamento de Guaviare “*género graves afectaciones a los cultivos tradicionales, el bosque tropical y las viviendas de la zona*” y concluye la Corte con que el uso del herbicida “*repercutió en problemas de salud y contaminación para la comunidad indígena y su territorio*”, manifestando así que el Estado debe tomar medidas que anticipen y eviten cualquier daño a la salud y el medio ambiente, adicional a ello indica la Corte que se debe encontrar por parte del Estado una forma alternativa de erradicación con una sustancia química que no esté catalogada como tóxica.

Para finalizar, la última sentencia proferida por la Corte Constitucional 236 de 2017, señala que los programas de erradicación de cultivos ilícitos con el uso de glifosato “*presentan un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente*”, **y señaló que deben ser objeto de una regulación preferiblemente mediante Ley de la República cuyo objetivo sea controlar dicho riesgo**”.

El día 18 de julio de 2019, la Corte Constitucional realizó un pronunciamiento en atención a la solicitud realizada por el Gobierno, en la que le solicitó al Gobierno nacional concentrarse en cumplir los 6 condicionamientos que se le impusieron en 2017, e indica igualmente que el Consejo Nacional de Estupefacientes solo podrá modificar la decisión de no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato cuando haya diseñado y puesto en marcha un proceso decisorio con las siguientes características mínimas:

1. La regulación debe ser diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos

ilícitos, e independiente de esas mismas entidades.

2. La regulación debe derivarse de una evaluación del riesgo a la salud y otros riesgos, como el riesgo al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado. Este proceso de evaluación deberá realizarse de manera continuada.
3. El proceso decisorio deberá incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte sobre nuevos riesgos. La legislación o reglamentación pertinente deberá indicar las entidades con la capacidad de expedir dichas alertas, pero como mínimo deberá incluirse a las entidades nacionales y del orden territorial del sector salud, las autoridades ambientales y las entidades que conforman el Ministerio Público.
4. La investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros fijados en el apartado 5.4.3.4 de esta providencia.
5. Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo.
6. En todo caso, la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente.

Para finalizar y ante la necesidad del Estado en regular y controlar la utilización de la aspersión aérea de sustancias tóxicas que permitan combatir el narcotráfico y preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional, se hace necesario y pertinente en atención del deber constitucional, expedir el presente ley, la cual ofrece normas claras y precisas sobre el asunto, y así contribuir a la seguridad jurídica de los diferentes actores intervinientes en la lucha contra los cultivos de uso ilícitos.

4. DEL ARTICULADO EN GENERAL

Con base en los fundamentos anteriores, se pone a consideración de los honorables Congresistas el texto del presente proyecto de ley que busca dar respuestas directas a los problemas de orden político, ético y jurídico que genera la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra el narcotráfico.

Es así como a lo largo del articulado se incorporan de manera explícita diversos principios generales del derecho que regulan la materia en el ámbito internacional. En concreto, en el artículo segundo se incorporan el principio de última ratio y los de necesidad militar, ventaja militar y proporcionalidad, como criterios para la planeación

⁷ Sentencia 236 de 2017

de las operaciones militares o de policía orientadas a la erradicación de cultivos de uso ilícito. Se trata de principios básicos del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que reglamentan el uso legal de la fuerza. Estos principios se encuentran consignados en los convenios de Ginebra y diversos instrumentos internacionales, que prevalecen en el orden interno de acuerdo al artículo 93 de nuestra Constitución.

El principio de Necesidad Militar ha sido definido por el Comité Internacional de la Cruz Roja como aquel que dicta que “no se deben causar al adversario males desproporcionados en relación con el objetivo del conflicto, que es vencer al enemigo”⁸ También se ha formulado como el deber de que “toda actividad de combate debe justificarse por motivos militares, por lo cual se entiende que está prohibidas las actividades que no sean militarmente necesarias”. Otros autores como Greenspan definen la necesidad militar como “el derecho a emplear la violencia en la forma y el grado necesarios para obligar al adversario a someterse cuanto antes con el menor costo posible en dinero y vidas humanas” (Zuluaga, 2015,). Como vemos, el criterio de eficiencia es parte integrante del principio de necesidad militar, y este a su vez, es un verdadero derecho universal que debe ser tenido en cuenta por la Rama Ejecutiva y por la Fuerza Pública en el planeamiento y ejecución de las operaciones contra el narcotráfico.

El criterio de ventaja militar o policial, por su parte, es aquel que condiciona la realización de una operación militar a la obtención de una ventaja frente al adversario. Según esto, se deben evitar las operaciones superfluas que causen daños a la vida e integridad humanas, pero que no generen ventajas militares concretas sobre el adversario.

Por su parte, el principio de proporcionalidad es aquel que “prohíbe las armas y los métodos que causen a las personas civiles y a sus bienes daños excesivos con respecto a la ventaja militar concreta y directa prevista”.⁹ De manera que se encuentran prohibidos los ataques que se prevé causaran muertos o heridos civiles o daños a los bienes civiles excesivos en relación a la ventaja militar obtenida.

Las aspersiones aéreas de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas deben ceñirse a estos mandatos del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Y en ese sentido, la Fuerza Pública deberá tener en cuenta los principios de necesidad, ventaja militar y proporcionalidad al momento de planear y ordenar las operaciones, para así ajustar su conducta a los mandatos internacionales y disminuir los riesgos de producir daños antijurídicos.

En el artículo tercero se consigna el deber del Gobierno nacional de realizar una consulta previa con las comunidades afectadas, a fin de informar sobre los posibles perjuicios y afectaciones, y sobre

los protocolos para mitigar el riesgo. También se consigna en dicho artículo el deber de generar e informar las rutas de compensación administrativa para aquellos casos en los que se generen daños antijurídicos. La compensación administrativa se hace necesaria debido a que el Estado realizará una actividad que genera grandes riesgos de daño antijurídico, por lo que el Gobierno nacional no debe esperar a ser condenado en la jurisdicción Contencioso Administrativa para reparar los daños causados, sino que debe procurar reparar a la brevedad los daños que llegare a ocasionar.

El artículo 5° señala que la aspersión aérea de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas debe ser autorizada por el Congreso de la República mediante ley ordinaria. Se trata de una medida que busca poner en cabeza del Legislativo el control de esta actividad desplegada por el ejecutivo, y con ello fortalecer la separación de poderes y la colaboración armónica entre las ramas del poder público. Dado el carácter altamente riesgoso de esta actividad, las altas posibilidades de generar daños antijurídicos, y el carácter ciertamente excepcional que debe tener esta medida, cobra mucha relevancia que la decisión de asperjar sustancias tóxicas desde el aire no quede en cabeza de una sola rama del poder público, sino que se deba tomar con el concurso de la rama ejecutiva y legislativa, donde esta última tiene la mayor legitimidad democrática. Solo de esta manera se garantiza un control juicioso del poder estatal en la lucha contra el narcotráfico, y se garantiza que las motivaciones para emplear el método de aspersión aérea de sustancias tóxicas sean los suficientemente fuertes y serias como para convencer a los parlamentarios de su necesidad.

En el mismo sentido, el artículo 6° propone el seguimiento y control parlamentario de las aspersiones que llegare a realizar la rama ejecutiva. Se trata de otra medida encaminada a fortalecer la rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva frente al legislativo y frente a la sociedad colombiana en general.

En el artículo séptimo se establecen algunos principios como el de la Inversión de la carga probatoria, que deberán ser tenidos en cuenta por la Jurisdicción Contencioso Administrativa al momento de evaluar los daños antijurídicos que se reclamen ante los jueces. Dado que la aspersión aérea es una actividad claramente riesgosa que realiza el Estado en la búsqueda de otros fines constitucionales, lo menos que debe ocurrir frente a un daño antijurídico es que se repare administrativamente, y en caso contrario, se repare judicialmente bajo unas reglas que le brinden a la ciudadanía una garantía probatoria que busca equilibrar las cargas desiguales entre el poder estatal y la ciudadanía.

De otro lado, en el artículo 8° se modifica la composición del Consejo Nacional de Estupefacientes, con el fin de acoger lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia 236 de 2017, en el sentido de que un integrante de las comunidades debe hacer parte de la mencionada Entidad.

⁸ Ver http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647079&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

⁹ *Ibidem*

Finalmente, el artículo 4° incorpora el principio de precaución y el deber de la Rama Ejecutiva de observarlo, suspendiendo las actividades de aspersión cuando la evidencia científica y la comunidad académica encuentren que la actividad genera riesgos para la salud pública y el medio ambiente. Por supuesto, se trata de un principio que debe ser aplicado de buena fe, y para que dicho principio sea plenamente operativo se requiere del concurso de las distintas ramas del poder público, a fin de que se generen entre ellas los debidos pesos y contrapesos.

Con todo, el presente proyecto busca regular la actividad estatal de la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra el narcotráfico, mediante una ley ordinaria, tal y como lo indicó la Corte Constitucional, que establezca los mecanismos interinstitucionales que regulen el poder estatal. Se trata de una serie de medidas que, en nuestra opinión, contribuyen a que esta herramienta contra el narcotráfico sea utilizada de manera ponderada y ajustada a las obligaciones internacionales de Colombia en materia militar y policiva, esto es, como última opción, siempre que exista una verdadera necesidad militar, genere una ventaja similar, y con pleno respeto del principio de proporcionalidad.

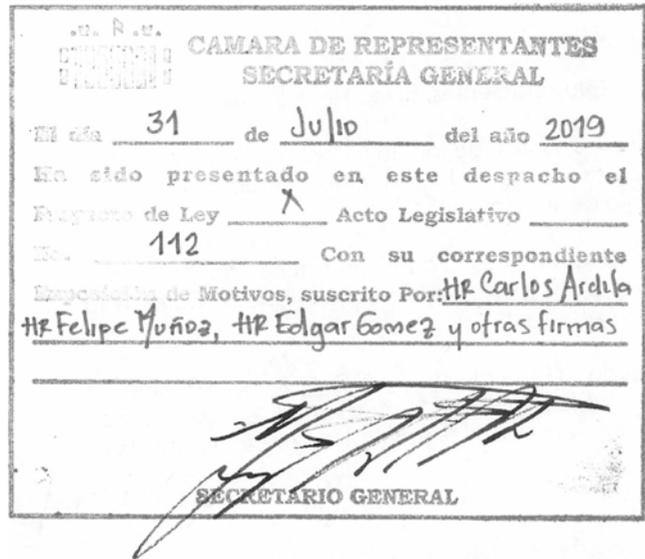
De los honorables Congresistas,



Referencias:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 21 de 1991
- Ley 99 de 1993
- Decreto 1753 de 1994
- Convenio No. 169 de 1987
- Sentencia 236 de 2017
- Sentencia T-300 de 2017
- Sentencia T-080 de 2017
- Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C número. 116, párr. 85
- Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, párr. 118, y Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, párr. 131. Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni, párr. 149. Ver

también Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Estampilla Pro - Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Créase y emítase la estampilla “Pro - Parques Nacionales Naturales” por un término de treinta (30) años.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* La estampilla “Pro - Parques Nacionales Naturales” es una contribución parafiscal con destinación específica para el financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Artículo 3°. *Destinación de los recursos.* Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán a la conservación de las áreas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Artículo 4°. *Hecho generador.* El hecho generador lo constituye el otorgamiento de licencias ambientales para el desarrollo de proyectos, obras o actividades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Artículo 5°. *Sujeto pasivo.* El tributo estará a cargo de la persona natural o jurídica beneficiaria de la licencia ambiental.

Artículo 6°. *Sujeto Activo.* El acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo será Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Artículo 7°. *Base gravable y tarifa.* La base gravable es el valor del proyecto, obra o actividad licenciada y la tarifa corresponderá al cero punto cinco por ciento (0.5%) del valor del proyecto, obra o actividad.

Parágrafo. Para los proyectos, obras o actividades de generación de energía a través de fuentes renovables no convencionales, la base gravable corresponderá al (60%) del valor del proyecto, obra o actividad licenciado.

Artículo 8°. *Recaudo.* El sujeto pasivo deberá consignar el valor de la estampilla en la subcuenta especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Parques Nacionales Naturales de Colombia realizará un informe de ingresos que permitirá determinar el valor recaudado mes a mes.

Parágrafo. El recaudo anual no podrá superar la brecha financiera de Parques Nacionales Naturales que corresponde a 426 mil millones para el año 2019, cuyo valor incrementará anualmente un 4% del IPC certificado de la vigencia fiscal anterior.

Artículo 9°. *Administración de los recursos.* Los recursos recaudados serán administrados por la subcuenta especial para el Sistema de Parques Nacionales Naturales del FONAM, de que trata el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015.

Artículo 10. *Fiscalización y Control.* El órgano fiscal competente ejercerá el correspondiente control. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo 1°. El Fondo Nacional Ambiental (FONAM) presentará informes anuales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Congreso de la República de Colombia, con la especificación de los recursos recibidos y el detalle de la ejecución de los mismos.

Parágrafo 2°. El Congreso de la República de Colombia podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a Parques Nacionales Naturales de Colombia sobre los recursos captados por concepto de la estampilla formalizada en la presente ley.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable Congresista,

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ASPECTOS CONCEPTUALES

La estampilla es una contribución parafiscal creada por el legislador colombiano en cumplimiento de lo establecido en el artículo Superior 338 que afecta a un determinado grupo social y económico. Los recursos recaudados no ingresan al arca común del Estado pues su destinación es sectorial

y se encuentran orientados a satisfacer algunas necesidades de interés público nacional, razón por la cual en muchas ocasiones el impuesto se autoriza con límites de recaudo, en espera que los recursos sean suficientes para atender las necesidades.

Es de aclarar que las leyes de estampillas no vinculan al hecho generador con un periodo o espacio de tiempo, sino que hacen referencia a la ocurrencia de un hecho que se puede verificar instantáneamente, como por ejemplo una solicitud de certificación interpuesta ante una administración departamental o municipal, donde el sujeto pasivo que incurre en el hecho generador debe pagar de inmediato el impuesto, de conformidad con el procedimiento establecido por la entidad territorial a través de la ordenanza de adopción y de los demás actos administrativos que regulan el tributo.

Es así como, considerando la naturaleza de este tributo, el presente proyecto de ley plantea la creación de la “*Estampilla Pro - Parques Nacionales Naturales*” como una contribución con destinación específica para el financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), siendo este último el principal espacio de gestión, administración y manejo para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos allí presentes, gracias a una representatividad cada vez mejor de los ecosistemas que caracterizan el país y que conforman el patrimonio natural y cultural de la Nación, siendo así fundamentales para el desarrollo y bienestar del país. A pesar de ello, dichos sistemas presentan un déficit presupuestal, pues los recursos públicos asignados han resultado ser insuficientes para toda la gestión que debe llevarse a cabo.

Así las cosas, el presente proyecto de ley nace como un instrumento económico para reducir la brecha financiera existente en Parques Nacionales Naturales de Colombia, y con ello apoyar al financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas a su cargo y la coordinación del SINAP.

I. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS Y SU COBERTURA

Parques Nacionales Naturales de Colombia es el organismo de nivel central, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con jurisdicción en todo el territorio nacional, autonomía administrativa y financiera y sin personería jurídica, que se encarga de coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN).

El SINAP está conformado por las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales,

los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil y las Áreas de Recreación, alcanzando un total de 1.063 áreas protegidas que ocupan una superficie de 30'921.869 hectáreas. Estas se distribuyen entre 18'171.865 hectáreas terrestres y 12'750,004 hectáreas marinas; cubriendo así un 15% del territorio nacional¹.

Ahora bien, del total de áreas protegidas a nivel nacional, el SPNN está conformado por 59 áreas protegidas, con una extensión de 17'466.974 Ha, y 3 Distritos Nacionales de Manejo Integrado, con una extensión de 3'214.111 Ha, los cuales fueron delegados para su administración por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conformando así una extensión total de áreas administradas por el SPNN de 20'681.085 Ha.



II. APORTES AL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE COLOMBIA POR PARTE DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (SPNN)

La conservación y preservación de la biodiversidad presente dentro de las Áreas Protegidas, es fundamental para garantizar el suministro de servicios ecosistémicos, requeridos para el desarrollo ambiental y económico del país.

Como referencia, se presentan algunos resultados de las valoraciones de servicios ecosistémicos aportados por el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que indican su gran importancia para el desarrollo del país:

1. *Aporte por provisión y regulación hídrica:* Gracias a que las áreas protegidas del SPNN incluyen cuatro (4) de las seis (6)

estrellas hidrográficas más importantes de Colombia y más del sesenta y dos por ciento (62%) de los nacimientos de los acuíferos nacionales, el país cuenta con un aporte estimado de tres mil cuatrocientos treinta y nueve (USD\$3.439) millones de dólares, equivalentes al uno por ciento (1%) del PIB, de los cuales se benefician distintos sectores productivos como:

- *Sector doméstico:* Se estima un aporte anual de al menos seiscientos diez (USD\$610) millones de dólares por adicionalidad hídrica, pues al menos diecinueve (19) áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) abastecen agua de manera directa aproximadamente a veinticinco (25) millones de personas ubicadas en Bogotá, Cali, Manizales, Neiva, Santa Marta, Valledupar, entre otras².
- *Sector energético:* Se calcula un aporte anual estimado de seiscientos veintitrés (USD\$623) millones de dólares por adicionalidad hídrica, pues se calcula una provisión del cincuenta y dos por ciento (52%) del agua que es utilizada para la generación de energía hidroeléctrica.
- *Sector agrícola:* El aporte estimado es de mil noventa y siete (USD\$1.097) millones de dólares anuales por adicionalidad hídrica, dado que 152.286 hectáreas de grandes y medianos distritos de riego se benefician del agua generada en las áreas protegidas, beneficiando a 25.857 familias aproximadamente.

Ello, sin estimar el efecto multiplicador que tendría sobre la economía la inexistencia de dicha disponibilidad de agua adicional para los sectores productivos, en vista de que las subzonas hidrográficas - SZH ubicadas dentro de Áreas Protegidas producen un veinticinco por ciento (25%) y treinta por ciento (30%) de agua adicional para años climatológicos medios y secos, respectivamente, en comparación con aquellas SZH que no se encuentran acogidas³.

2. *Aportes por retención de sedimentos:* En vista de que los bosques bien protegidos retienen valores importantes de sedimentos anuales, se conciben ahorros millonarios como:

Cuatrocientos cincuenta y seis mil trescientos cuatro (COP\$456.304) millones de pesos ahorrados en la vida útil del Acueducto de Cali gracias al control de la erosión en la cuenca del Río Meléndez,

² Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2013. Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales Naturales de Colombia para los sectores productivos del país. Valores actualizados a 2017, de acuerdo con el Índice de Precios del Consumidor.

³ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Aporte por provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales.* Valores actualizados a 2018.

¹ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP.* Valores actualizados a 2018.

del PNN Los Farallones de Cali, Valle del Cauca, por retención de 1,8 millones de Ton de sedimentos.

- Sesenta y cinco mil (COP\$65.000) millones de pesos ahorrados por la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC), pues los sedimentos retenidos estimados de 1,48 millones de Ton por el PNN Los Nevados reducen la frecuencia de mantenimiento de equipos e infraestructura.

Entre otros casos que se presentan a nivel nacional en distintas áreas protegidas a lo largo del territorio nacional.

3. *Aporte con gran potencial para la bioprospección:* Las áreas protegidas abarcan dos (2) de las más importantes zonas de biodiversidad mundial (Chocó Biogeográfico y la Amazonía Colombiana) y ocho (8) de los cuarenta y un (41) distritos biogeográficos del país.
4. *Contribución a la mitigación y adaptación al cambio climático:* Según cálculos con información del IDEAM, al considerar sólo las coberturas boscosas del SPNN, se establece que el aporte generado por las áreas protegidas en cuanto a los contenidos de biomasa, carbono - C y carbono equivalente - CO₂e almacenado o no emitido, se encuentra entre un diecisiete y un veinte por ciento (17% - 20%) de los bosques del país y entre un doce y un trece por ciento (12% - 13%) por parte de las Áreas Aledañas - AA, estimadas a diez (10) kilómetros de los límites de las áreas protegidas, para un rango entre el veintinueve y el treinta y tres por ciento (29% - 33%) del total de los bosques a nivel nacional⁴; servicio de almacenamiento equivalente al cuatro por ciento (4%) del PIB del año 2012⁵. Más aún cuando dichas cifras se verán incrementadas en gran medida a nivel del SPNN, una vez se establezcan los contenidos de C y CO₂e almacenado por otros ecosistemas, como páramos, arrecifes, entre otros.

III. PROBLEMÁTICAS QUE ENFRENTA LA ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Las áreas protegidas se encuentran sujetas a diferentes presiones que conllevan al deterioro de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, al incumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y a la falta de garantías en la oferta de los mencionados servicios, pues se ven

afectadas por diferentes tipos de amenazas por usos no permitidos como:

- Avance de la frontera agropecuaria.
- Ganadería extensiva.
- Deforestación⁶.
- Establecimiento de infraestructura o desarrollo de procesos productivos ilegales altamente impactantes desde la perspectiva ambiental.
- Explotación ilegal de recursos naturales.
- Ocupación de poblaciones y cultivos de uso no lícito.
- Conflicto armado acompañado de cultivos ilícitos⁷.

Lo anterior, implica efectos drásticos en cuanto a la transformación del paisaje, de los ecosistemas allí presentes y sus bienes y servicios asociados, así como un aumento en la vulnerabilidad de los elementos bióticos y abióticos que conforman la biodiversidad allí presente; esencial para el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico del país. Así, treinta y siete (37) de las cincuenta y nueve (59) áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) del país presentan situaciones de uso no permitidos de la tierra, además de ocupación y tenencia de predios a su interior por parte de comunidades campesinas.

IV. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN PROPUESTOS E IMPLEMENTADOS A TRAVÉS DE HERRAMIENTAS NORMATIVAS

Parques Nacionales Naturales de Colombia ha desarrollado e implementado mecanismos económicos como: tarifas de derechos de ingreso por el ecoturismo, la tasa por uso de agua, concesiones de servicios ecoturísticos, arrendamientos para infraestructura de radiocomunicaciones y telecomunicaciones, cobro por evaluación y seguimiento, cobro por filmaciones y fotografía y la tienda de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Ahora bien, durante las vigencias 2015 a 2017, Parques Nacionales Naturales de Colombia diseñó varios mecanismos financieros, los cuales se han venido implementando y con ello se ha mejorado el nivel de recaudo por ingresos propios destinados a la conservación de las áreas protegidas de su jurisdicción, aunque son insuficientes considerando la brecha financiera para el manejo eficaz de las áreas protegidas. Entre estos mecanismos están los siguientes:

⁴ Szauer. M.T. 2014. Aportes del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) en la captura y almacenamiento de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a las Estrategias Nacionales de Cambio Climático, en el contexto de los acuerdos de paz y desarrollo del país en el post-conflicto.

⁵ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Regulación climática a nivel del SPNN*. Valores actualizados a 2018.

⁶ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2017. Estimación aproximada de 18.600 has al año a través de análisis multitemporal utilizando metodología de coberturas Corine Land Cover.

⁷ La Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNDOC), en su informe de 2015 de monitoreo de cultivos de coca en el 2014 aumentó en 45%, con un total de 5.477 has.

- Resolución número 227 de 2005: Mediante la cual se regula la instalación de antenas y demás elementos materiales pertenecientes a redes de telecomunicación y radiocomunicación pública y privada en las áreas a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Resolución número 245 de 2012, modificada por la Resolución número 439 de 2016 y la Resolución número 152 de 2017: Mediante la cual se regula los valores de ingreso a los visitantes a las áreas protegidas con vocación ecoturística, modificándola para el PNN Chingaza, e internalizando los costos por el servicio de actividades recreativas acuáticas respectivamente.
- Resolución número 11 del 8 de enero de 2015: Mediante la cual se regulan los valores de los derechos de ingreso de los visitantes al Parque Nacional Natural Gorgona y el Santuario de Flora y Fauna La Corota.
- Resolución número 173 del 30 de abril de 2015: La cual reglamenta el cobro por recuperación de costos de monitoreo para las embarcaciones que transitan en el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo.
- Resolución número 321 del 10 de agosto de 2015, modificada por la Resolución número 136 de 2017: La cual establece las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental implementados en Parques Nacionales Naturales.
- Resolución 396 del 05 de octubre de 2015: Mediante la cual se establecen los requisitos y el proceso para la realización de obras audiovisuales y toma de fotografías y su uso posterior en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Resolución 125 de 2018: Mediante la cual se fija un valor diferencial al derecho de ingreso por el sector de San Bernardo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

Lo anterior, es parte de la optimización de lo que Parques Nacionales Naturales de Colombia ha avanzado durante los últimos años, relacionado con el diseño e implementación de mecanismos que, generando bienestar a la ciudadanía, generan recursos económicos para la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas. Los recaudos anuales promedio ascienden a \$9.535 millones de pesos constantes de 2017 y el crecimiento promedio anual es del 5%.

V. NECESIDADES FINANCIERAS DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

A pesar de las diversas presiones bajo las que se encuentran sometidas las áreas protegidas administradas por el SPNN, la gestión adelantada en el manejo y administración de estas se refleja a través de la contribución socioeconómica innegable para el país. Sin embargo, la asignación de recursos al sector ambiental ha venido disminuyendo en términos reales, pues los múltiples mecanismos económicos que se han desarrollado no han sido suficientes y por tanto ha condicionado en vía directa el gasto nacional ambiental. Tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), como las entidades adscritas y vinculadas, han experimentado reducciones sensibles en sus presupuestos hasta niveles críticos, inferiores al 50% de las asignaciones originales en algunos casos.

Así las cosas, al analizar las cifras históricas del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia que el porcentaje de participación del mismo alcanza el 0,3% y allí el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es uno de los más afectados. Su porcentaje de participación dentro del sector fue, en promedio, del 11% para el período comprendido entre el año 2000 y 2017, y para el caso de Parques Nacionales Naturales se evidenció una asignación presupuestal para funcionamiento e inversión de \$96.001 millones, \$99.292 y \$98.300 millones, para los años 2016, 2017 y 2.018⁸, respectivamente.

Ahora bien, a julio de 2018 el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) contaba con un área de 17'466.974 Has y ahora, al incluir a los Distritos Nacionales de Manejo Integrado - DMI Yuruparí, Cabo Manglares y Cinaruco, delegados a Parques Nacionales Naturales por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para su administración y manejo, los cuales tienen extensiones de 2'700.000 Has, 190.282 Has y 332.000 Has respectivamente, dicha área se extendió a 20'681.085 Has, hecho que pone en evidencia el aumento que han tenido las áreas protegidas, en cumplimiento de las metas del Convenio de Diversidad Biológica. No obstante, los ingresos asignados y autogenerados⁹ por las áreas protegidas son marginales en lo que respecta a la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales - SPNN y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP, esto reflejado a través de la brecha financiera estimada de \$630 millones anuales calculada para el escenario óptimo mejorado (a precios 2012).

⁸ A junio de 2018

⁹ Se dividen en ingresos percibidos por actividades de prestación de servicios ecoturísticos, tasas por uso de agua, instalaciones de infraestructura de telecomunicaciones, entre otros, y representan aproximadamente un 14% adicional a lo asignado por la Nación.

Como ejemplo de ello, se plantea la situación actual en la que se encuentra Parques Nacionales Naturales de Colombia:

A la fecha, la entidad cuenta con una planta de personal de 603 cargos; insuficientes para suplir la carga laboral generada, dado que el personal no ha aumentado proporcionalmente con el incremento de áreas protegidas. Así, hoy en día dicha entidad tiene asignadas 34.297 Has por funcionario, cuando la medida estándar internacional conforme al Conpes 3680 es de 6.250 Has por funcionario, evidenciando que la carga se encuentra multiplicada por 5,49 veces.

Paralelamente, resulta importante resaltar que la orientación de las exenciones tributarias generadas favorece al mejoramiento de la gestión ambiental en procesos industriales, mas no a la protección, recuperación y monitoreo de ecosistemas. Ecovera (2009)¹⁰ expone que los incentivos otorgados entre 2005 y el 2007 por el antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la Dirección de Licencias Ambientales, tuvieron un valor superior a los \$112.000 millones de pesos, beneficiando a 272 empresas e incentivando inversiones con beneficios ambientales tangibles por más de \$300.000 millones; donde un 31% de dichas inversiones fue destinado a la descontaminación hídrica y un 15% al control de la descontaminación del aire, pero en ningún caso se beneficiaron actividades de conservación.

En consecuencia, para cumplir eficientemente con la misión de administración y manejo de las áreas protegidas y la coordinación del SINAP, se requiere el fortalecimiento de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a través de un incremento en los recursos económicos para la implementación de acciones necesarias. Así las cosas, es necesario que se rediseñen y se creen algunos instrumentos económicos en el sector ambiental, como las estampillas, con el propósito de optimizar la asignación de los recursos en las diferentes áreas de la política ambiental, y que sea un tributo a cargo de los sectores productivos que se benefician de los servicios ecosistémicos que brindan las áreas protegidas.

Del honorable Congresista,

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

C. R. V.			CAMARA DE REPRESENTANTES		
SECRETARIA GENERAL					
El día	31	de	Julio	del año	2019
Ha sido presentado en este despacho el					
Proyecto de Ley	X	Acto Legislativo			
No.	113	Con su correspondiente			
Exposición de Motivos, suscrito Por HS Fernando Araujo					
HR Edwin Ballesteros, HS Ruby E. Chagui, HR Enrique					
Cabrales, HR Ricardo Ferro					
SECRETARIO GENERAL					

PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la estampilla pro
universidad nacional abierta y a distancia
UNAD.*

El Congreso de Colombia.

DECRETA:

1. Articulo

Artículo 1°. *Objeto.* Este proyecto de ley tiene como objeto crear y emitir la Estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD con un término para su recaudo de veinte (20) años.

Artículo 2°. La estampilla Pro Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD es una contribución parafiscal con destinación específica para aumentar la cobertura con calidad y para financiar mayor infraestructura tecnología y física para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas, así como el fortalecimiento de su capacidad investigativa y el trabajo en red, reconociendo el esfuerzo realizado por más de 37 años donde ha tenido cambios tan significativos como su transformación a ente autónomo universitario y generar precedentes frente a la educación a distancia como un derecho.

Artículo 3°. Autorízase a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá para que determinen los elementos del gravamen, estableciendo los hechos gravables o base imponible de la estampilla de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional. Valores que se pagara únicamente por parte los contratistas que presten servicios o productos relacionados a la implementación, diseño, desarrollo o instalación, de aplicaciones de software, en instituciones públicas y que se realicen en el territorio nacional.

Artículo 4°. Facúltese a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales de los departamentos y municipios dónde haga presencia la UNAD para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.

¹⁰ Citado por Palacios, María Teresa. Las exenciones y su relación por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Documento de Trabajo, Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural, agosto 2010.

Artículo 5°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las Asambleas Departamentales y el Concejo del Distrito de Bogotá podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

Artículo 6°. *Tarifa.* Las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá definirán según la autonomía fiscal de cada ente territorial y considerando las cargas parafiscales ya existentes, la tarifa a cobrar por concepto de la estampilla Pro UNAD, la cual en ningún caso podrá exceder el 2% del valor total del acto jurídico o hecho gravable que la

Artículo 7°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000) y en plazo de veinte (20) años, a partir de su vigencia.

Artículo 8°. El rector de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla.

Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas;


JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

CARLOS EDUARDO ACOSTA
Honorable Representante a la Cámara
Partido Colombia Justa Libres

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, es un Proyecto Educativo que nació con el nombre de Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, Unisur, mediante la Ley 52 de 1981, como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y que fue transformada por el Congreso de la República mediante la Ley 396 del 5 de agosto de 1997 en Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD. El objeto fue diseñar e implementar programas académicos con la estrategia pedagógica de la educación a distancia pertinente con las necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales, acordes con los retos y las demandas de una sociedad democrática, participativa y dinámica, con los modelos científicos, sociales y culturales que contextualizan al siglo XXI.

Desde su puesta en marcha en abril de 1982, la Universidad se ha caracterizado por su compromiso con las comunidades y las poblaciones que no han tenido acceso a una capacitación técnica, socio humanístico y comunitario. Promoviendo la

recuperación de los tejidos sociales, la generación de espacios laborales y la formación para la decisión y la participación ciudadana.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, mediante Decreto 2770 de 2006, por el cual se transforma la UNAD en un ente Universitario Autónomo de orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, conservando la misma denominación.

La UNAD se ha consolidado gracias al esfuerzo solidario y la visión clara de los miembros de su comunidad, entendiendo el futuro no como un sueño sino como una verdad realizable; por ello se han concertado ideales en procura del compromiso y la responsabilidad que tiene la Universidad frente a los retos del Estado colombiano de cara al desarrollo social y por ende, de sus diferentes regiones; así mismo, con la visión de responder a los desafíos de un mundo cada vez más global sin perder la identidad local, regional y nacional.

La Universidad, tiene cobertura nacional a través de 8 zonas, 64 Centros Regionales de Educación a Distancia y su representación en los Estados Unidos a través de la UNAD Florida; como espacios académicos de la Institución a través de los cuales se ofrecen programas académicos.

Desde el punto de vista de su función social, la UNAD diseña y desarrolla programas de formación académica pertinentes con las **necesidades locales, regionales y nacionales**; lidera procesos de apertura y democratización mediante la estrategia a distancia con metodologías innovadoras acordes con las demandas y retos de la sociedad colombiana del presente y abierta al nuevo milenio.

Actualmente la UNAD, es la única institución pública de educación superior que ofrece todos sus programas de formación profesional con la metodología de educación a distancia, lo cual le ha permitido formular y desarrollar procesos académicos y administrativos adecuados a esta estrategia.

Con su estrategia pedagógica, la **UNAD contribuye a la creación de condiciones que fomenten el arraigo y la permanencia de sus estudiantes y egresados en sus lugares de origen. De esta manera, la UNAD coadyuva a disminuir el fenómeno de la migración hacia las ciudades de mayor desarrollo y a fomentar, desde sus currículos, la formación del espíritu empresarial y creativo para la búsqueda de soluciones pertinentes a las necesidades de las regiones en las cuales hace presencia.**

La UNAD, con el apoyo de una política educativa estatal que favorezca las necesidades de inversión en infraestructura física y tecnológica, contribuirá, más ampliamente, al cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el adecuado cubrimiento

del servicio educativo universitario en igualdad de oportunidades, para promover y fomentar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a los demás bienes de la cultura y al proceso de creación de los valores de identidad nacional (artículo 70 Constitución Política).

Desde el punto de vista de su función social, la UNAD diseña y desarrolla programas de formación académica pertinentes y lidera procesos de apertura y democratización en la modalidad abierta y a distancia con el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, aplicando metodologías innovadoras acordes con las demandas y los retos de la sociedad colombiana orientados a la construcción de tejido social.

La UNAD, cuenta con la capacidad académica, administrativa, técnica, de comunicaciones y tecnológica para el desarrollo de las actividades que se plantean en la presente propuesta, dispone de Infraestructura física y cuerpo docente altamente cualificado, cuenta con el respaldo institucional, que permite que los procesos cumplan con los estándares de calidad, y demás especificaciones que se requieren para su correcta ejecución, siendo necesario potenciar sus dinámicas para aumentar el impacto social.

Por lo anterior, la UNAD fundamenta seis responsabilidades sustantivas de acción: inclusión, formación, innovación, investigación, desarrollo regional y proyección comunitaria e internacionalización, buscando desarrollar en forma co-responsable, programas y servicios de alta calidad y pertinentes para contribuir a la resolución de problemas, al mejoramiento de la situación humanitaria, al desarrollo de una pedagogía de la convivencia pacífica y solidaria y a la resolución de conflictos en forma dialogante, entre las múltiples necesidades y problemáticas reales que afectan a la sociedad colombiana, en pos de concretar el paso de “una idea de universidad” a una “universidad con ideas y prácticas solidarias”.

La UNAD integra a la gestión universitaria el concepto de sostenibilidad e impacto social, como el manejo de los recursos y la organización social de la UNAD, que se encaminan a atender las necesidades de la población más vulnerable del país, preferencialmente y la población de estratos socioeconómicos menos favorecida, en la búsqueda de la justicia social, igualdad de oportunidades, y el respecto a la diversidad cultural, étnica y de otros factores en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida en las regiones.

Si bien es cierto que la sostenibilidad económica y financiera entendida como el equilibrio entre los ingresos y los gastos, resulta ser uno de los objetivos corporativos de mayor priorización en la gestión organizacional, pues de él depende su sobrevivencia institucional a lo largo del tiempo, y de la misma manera en que se buscan fuentes permanentes de ingreso, también se adoptan políticas y mecanismos que regulan su gasto e inversión que permitan

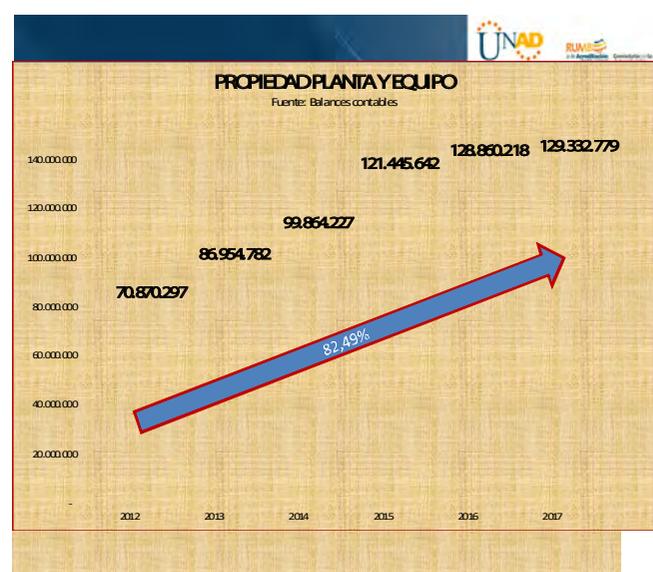
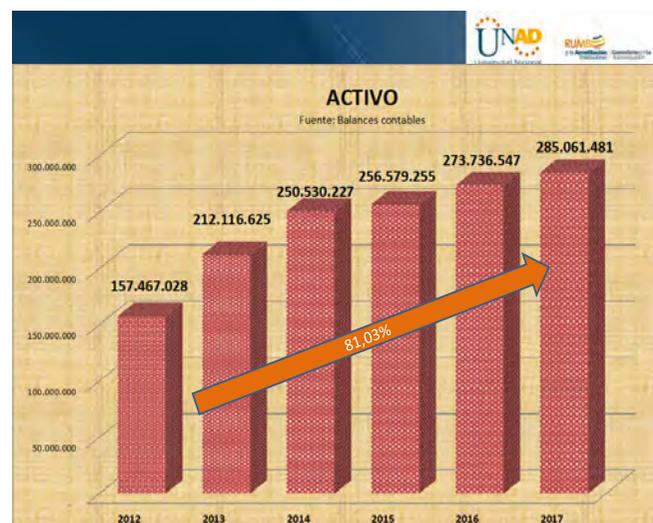
cumplir con los objetivos y las funciones sustantivas declaradas en el Proyecto Académico Pedagógico Solidario.

No obstante, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, en los últimos siete años no ha parado su crecimiento y con la utilización de recursos propios ha generado crecimiento en cobertura, programas y sedes contribuyendo efectivamente a las políticas de cobertura, calidad y regionalización del Gobierno Nacional y comprometiéndose con el Desarrollo de nuestro país.

De igual forma la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, ha hecho esfuerzos en la investigación y desarrollo de medios y mediaciones pedagógicas que permitan la inclusión social de personas con dificultades de aprendizaje permitiendo que colombianos con esta situación sigan su proceso de desarrollo por medio de los programas. Así también esta universidad ha sido incluyente con las minorías étnicas y con poblaciones vulnerables.

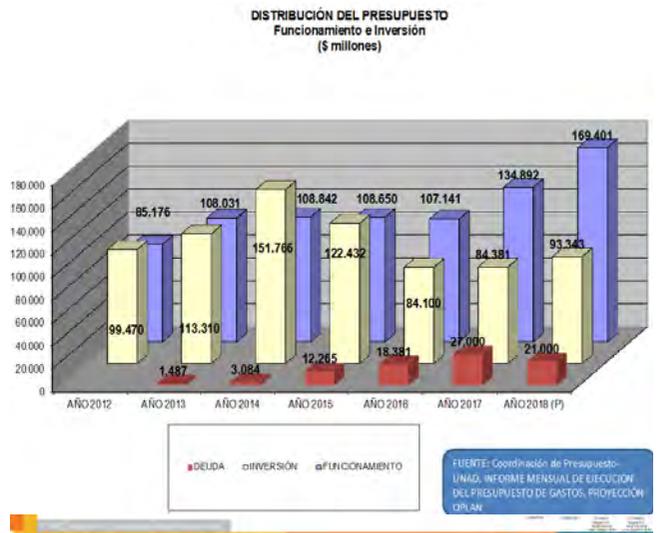
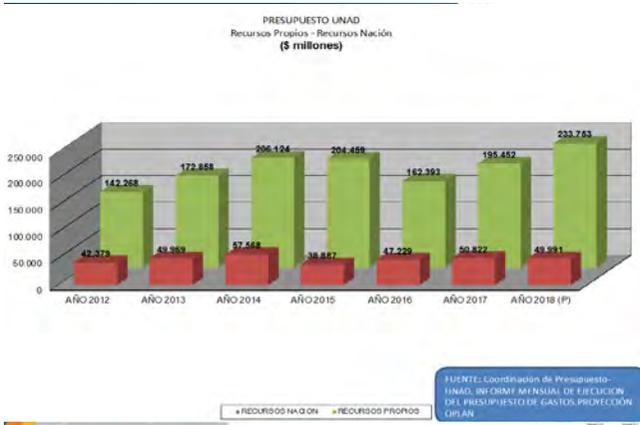
Es importante reconocer que la estructura organizacional sistémica permite apostarles a los grandes desafíos del sector educativo, y la planificación de la Universidad permite tener un consenso y la visión holística sobre las necesidades y oportunidades, para el desarrollo presente y futuro de la organización.

Como se evidencia la UNAD cuenta solamente con un 20 o 25% de recursos nacional, lo demás son recursos propios que se desarrollan bajo la gestión antes planteadas.





Como se muestra en la gráfica anterior la UNAD ha tenido un crecimiento sostenido.



Distribución de los aportes nación per cápita por universidades públicas al 2017.



Fuente: MEN. Cálculos: Oficina Asesora de Planeación UNAD.

La UNAD, es quien menos recibe de aporte *per cápita* de las universidades públicas, y en su dinámica como organización inteligente ha sido pionera y líder en educación a distancia, ha permitido a cada vez más ciudadanos dentro y fuera del país optar por una educación de calidad a bajo costo, y ha legitimado la importancia y el valor que genera la educación a distancia y los modelos virtuales de aprendizaje. Su estructura nacional e internacional permite aportar a los procesos de formación de los estudiantes, en especial permite dar la opción a aquellos de mayor vulnerabilidad, tener acceso a la educación desde y en sus regiones.

- a) **Centros Educativos a Distancia (CEAD):** Son un componente organizacional de carácter universitario, articulado a un nodo, en el cual se desarrollan interrelaciones de índole académica y administrativa en forma reticular, con el fin de brindar oportunidades de socialización, formación, generación de conocimientos e interacción de estudiantes, cuerpo académico y comunidad, con el objeto de prestar servicios educativos con calidad y equidad social.
- b) **Centros Comunitarios de Atención Virtual (CCAV):** Son unidades de la Universidad creadas para que los usuarios encuentren allí un conjunto de servicios educativos, formales e informales, necesarios para su

desarrollo personal, social, comunitario y laboral, con el uso intensivo de tecnologías de la información y las comunicaciones.

- c) **Unidades de Desarrollo Regional (UDR):** Son unidades adscritas a la Vicerrectoría de Desarrollo Regional y Proyección Comunitaria como escenario de dinamización de procesos sociales y comunitarios en zonas estratégicas para la Universidad, que permiten la atención de núcleos de población vulnerable.

Los CCAV como estrategia educativa de la UNAD orientada a ofrecer a los colombianos programas de formación pertinentes, de calidad, e innovadores enfocados a incentivar el uso y conocimiento de las TIC, y la formación del capital humano que dé respuesta a las necesidades del mundo tecnológico y empresarial, se consolida como la mejor opción que plantea fortalecer la educación virtual para mejorar el acceso a la educación superior y ampliar la cobertura.

La anterior estrategia contribuye a la convergencia y desarrollo regional, al crecimiento sostenible y competitividad, a la igualdad de oportunidades y a la consolidación de la paz, es así que como líder en el dominio y apropiación del modelo e-learning en Colombia, pionera en la incorporación al modelo educativo de tecnologías de la información y la comunicación con fines pedagógicos, hemos superado los 110.000 estudiantes y hoy como megauniversidad nos afianzamos como UNAD global, conscientes de la necesidad de superar las expectativas de los estudiantes, desarrollando una adecuada gestión del conocimiento y promoviendo un sentido de responsabilidad social, emprendimiento y comprensión del entorno global en los estudiantes.

Cobertura de la UNAD

Para el cumplimiento de su misión, la estructura organizacional de la UNAD se compone por subsistemas que operan en múltiples contextos, los cuales se conocen como las Zonas, los Nodos de las Zonas, los Centros de Educación a Distancia (CEAD), Unidades de Desarrollo Regional (UDR) y el Campus Virtual de la Universidad. La UNAD tiene la siguiente cobertura en todo el territorio nacional (ver Tabla 1 y Gráfica 1).

Tabla 1. Cobertura de la UNAD

ZONA	NODO	COBERTURA EN DEPARTAMENTOS
1	Amazonía - Orinoquía	Acacias (Meta) Amazonas, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada
2	Caribe	Valledupar (Cesar) Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés
3	Centro Bogotá Cundinamarca	Bogotá D.C. Bogotá D.C., Cundinamarca
4	Centro Boyacá	Tunja (Boyacá) Boyacá

ZONA	NODO	COBERTURA EN DEPARTAMENTOS
5	Centro Oriente	Bucaramanga Arauca, Norte de Santander y Santander
6	Centro Sur	Palmira (Valle) Cauca, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca
7	Occidente	Medellín (Antioquia) Antioquia, Caldas, Chocó, Quindío y Risaralda
8	Sur	Pitalito (Huila) Huila, Caquetá y Tolima

Con las tecnologías de la información y de la comunicación, la educación se ha beneficiado con nuevos modelos pedagógicos educativos a distancia y virtuales. A diferencia de la educación presencial, con los nuevos modelos es posible escalar el crecimiento y el acceso flexible de sectores poblacionales históricamente excluidos de una educación pertinente y cualificada.¹

El compromiso de la UNAD con el desarrollo de una política de calidad que busca la excelencia de sus programas y servicios académicos, el perfil profesional competitivo de sus egresados y el mejoramiento continuo de sus procesos universitarios, ha garantizado durante los últimos años el cumplimiento de los más altos estándares de calidad, que le han merecido la obtención de la certificación de calidad de todos sus procesos formativos, de investigación, gestión tecnopedagógica en medios y mediaciones y apoyo bajo el modelo de educación abierta y a distancia.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), desde la vigencia 2004 ha estructurado e implementado el Sistema Integrado de Gestión (SIG), siendo este, una herramienta fundamental para la gestión universitaria, que aporta al desarrollo de los diferentes proyectos y el cumplimiento de su misión universitaria.

Fruto de ello, cuenta actualmente con la certificación bajo los estándares ISO 9001 (certificación sistema de gestión de calidad), NTCGP 1000 (Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública), ISO 14001 (certificación del Sistema de Gestión Ambiental), OHSAS 18001 (mejores prácticas en gestión de seguridad y salud en el trabajo) y NTC 5580 (certificación para programas de formación para el trabajo en el área de idiomas), las cuales han sido otorgadas por parte del ente certificador externo SGS Colombia S.A. (Ver <https://sig.unad.edu.co/acerca-del-sig/certificacion-del-sig>).

Es así como la producción de materiales didácticos y Ambientes Virtuales de Aprendizaje (AVA), se realiza atendiendo el Proceso Gestión Tecnopedagógica (M_GT_005), el cual cuenta con certificación de calidad Normas ISO 9001: 2008 y NTS GP1000: 2009, desde el año 2009, con recertificaciones en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

¹ **La educación virtual: fórmula de éxito para la “universidad gratuita” del Presidente Duque.** Jaime Alberto Leal Afanador.

Oferta de programas de la UNAD a nivel nacional:

Escuela	PROGRAMAS DE GRADO				PROGRAMAS DE POSGRADO				Gran Total
	Técnicos Profesionales	Tecnológicos	Profesionales	Total grado	Especializaciones	Maestría	Doctorado	Total posgrado	
ECBTI	0	6	7	13	4	2	0	6	19
ECACEN	0	6	3	9	2	1	0	3	12
ECAPMA	0	4	3	7	2	0	0	2	9
ECEDU	0	0	5	5	3	0	0	3	8
ECSAH	0	0	7	7	0	3	0	3	10
ECISALUD	0	3	1	4	0	0	0	0	4
ECJP	0	0	1	1	1	0	0	1	2
TOTALES	0	19	27	46	12	6	0	18	64

ESCUELA	NIVEL		PROGRAMA	ÚLTIMA RESOLUCIÓN
CIENCIAS BÁSICAS, TECNOLOGÍA E INGENIERÍA (ECBTI)	POSGRADO	1	MAESTRÍA EN GESTIÓN DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN	Resolución número 10107 del 13 de julio de 2015
		2	MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS	Resolución número 3943 del 12 de abril de 2019
		3	ESPECIALIZACIÓN DE PROCESOS DE ALIMENTOS Y BIOMATERIALES	Resolución número 14882 del 11 de septiembre de 2014
		4	ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD INFORMÁTICA	17195 de 27 de diciembre 2012.
		5	ESPECIALIZACIÓN EN REDES DE NUEVA GENERACIÓN	Resolución 12425 de julio 31 de 2018
		6	ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE PROCESOS LOGÍSTICOS EN REDES DE VALOR	Resolución 12427 de julio 31 de 2018
	PROFESIONAL	7	INGENIERÍA DE ALIMENTOS	Resolución 575 del 23 de enero de 2017
		8	INGENIERÍA DE SISTEMAS	Resolución 7897 del 11 de mayo/2018
		9	INGENIERÍA DE TELECOMUNICACIONES	Resolución número 14518 de 16 de octubre de 2013
		10	INGENIERÍA ELECTRÓNICA	Resolución número 13155 de 25 septiembre de 2013
		11	INGENIERÍA INDUSTRIAL	Resolución 5867 mayo 4 de 2015
		12	DISEÑO INDUSTRIAL	Resolución 09010 junio 5 de 2018
		13	INGENIERÍA MULTIMEDIA	Resolución 0310 16 de enero de 2019
	TECNOLOGÍA	14	TECNOLOGÍA EN CALIDAD ALIMENTARIA, cambio denominación, antes era TECNOLOGÍA EN ALIMENTOS	Resolución 07749 10 mayo de 2018
		15	“TECNOLOGÍA EN PRODUCCIÓN DE AUDIO CAMBIO NUEVA RESOLUCIÓN A (RESOLUCIÓN N° 5859 MAYO 4 DE 2015) ANTES TECNOLOGÍA DE AUDIO”	Resolución número 5859 mayo 4 de 2015
		16	TECNOLOGÍA EN AUTOMATIZACIÓN ELECTRÓNICA	Resolución número 4342 de abril 19 de 2013
		17	TECNOLOGÍA EN DESARROLLO DE SOFTWARE	Resolución 13156 de 25 de septiembre de 2013 Resolución número 1239 del 31 de enero de 2014 Corrección
		18	TECNOLOGÍA EN LOGÍSTICA INDUSTRIAL	Resolución número 4343 del 19 de abril de 2013
		19	TECNOLOGÍA EN SISTEMAS DE COMUNICACIONES INALÁMBRICAS	Resolución número 4341 del 19 de abril de 2013
CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE NEGOCIOS (ECACEN)	POSGRADO	20	ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA ESTRATÉGICA DE MERCADEO	Resolución número 14503 de 16 de octubre de 2013
		21	ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN DE PROYECTOS	Resolución número 987 de 24 de enero de 2014
		22	MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE ORGANIZACIONES	Resolución número 20520 de 4 octubre de 2017
	PROFESIONAL	23	ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	Resolución 9260 de 7 de julio de 2018
		24	ECONOMÍA	Resolución número 10440 de 14 de julio de 2015
		25	CONTADURÍA PÚBLICA	Resolución número 12424 de 31 de julio de 2018

ESCUELA	NIVEL		PROGRAMA	ÚLTIMA RESOLUCIÓN
	TECNOLOGÍA	26	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN AGROPECUARIA	Resolución número 12019 de septiembre 6 de 2013
		27	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN COMERCIAL Y DE NEGOCIOS	Resolución número 6544 12 de mayo 2015
		28	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN DE EMPRESAS ASOCIATIVAS Y ORGANIZACIONES COMUNITARIAS	Resolución número 12020 del 16 septiembre de 2013
		29	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN DE OBRAS CIVILES Y CONSTRUCCIONES	Resolución número 095 del 3 de enero de 2014
		30	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN DE TRANSPORTES	Resolución número 099 del 3 de enero de 2014
		31	TECNOLOGÍA EN GESTIÓN INDUSTRIAL	Resolución número 16616 del 20 de noviembre de 2013
CIENCIAS AGRÍCOLAS, PECUARIAS Y MEDIO AMBIENTE (ECAPMA)	POSGRADO	32	ESPECIALIZACIÓN BIOTECNOLOGÍA AGRARIA	Resolución número 17193 de diciembre 27 de 2012
		33	ESPECIALIZACIÓN EN NUTRICIÓN ANIMAL SOSTENIBLE	Resolución número 4906 de abril 7 de 2014
	PROFESIONAL	34	AGRONOMÍA	Resolución 16756 de diciembre 20 de 2012
		35	INGENIERÍA AMBIENTAL	Resolución 9532 de 29 de octubre de 2010
		36	ZOOTECNIA	Resolución 8086 de mayo de 17 de 2018
	TECNOLOGÍA	37	TECNOLOGÍA EN PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	Resolución número 17194 de diciembre 27 de 2012
		38	TECNOLOGÍA EN PRODUCCIÓN ANIMAL	Resolución número 17682 de diciembre 6 de 2013
		39	TECNOLOGÍA EN SANEAMIENTO AMBIENTAL	Resolución 013396 14 de agosto de 2018
		40	TECNOLOGÍA EN SISTEMAS AGROFORESTALES	Resolución número 16755 de 20 de diciembre de 2012
	CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN (ECEDU)	POSGRADO	41	ESPECIALIZACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA
42			ESPECIALIZACIÓN EN EDUCACIÓN, CULTURA Y POLÍTICA	Resolución 22110 de 24 de octubre de 2017
43			ESPECIALIZACIÓN EN PEDAGOGÍA PARA EL DES. DEL APRENDIZAJE AUTÓNOMO	Resolución número 12426 de 31 de julio de 2018
PROFESIONAL		44	LICENCIATURA EN ETNOEDUCACIÓN	Resolución número 16420 13 de diciembre de 2012, tener en cuenta que se toma la fecha de la resolución de acreditación 3987 de 18 -Apr-2012
		45	LICENCIATURA EN FILOSOFÍA	Resolución 12423 de 31 de julio de 2018
		46	LICENCIATURA LENGUAS EXTRANJERAS CON ÉNFASIS EN INGLÉS cambio denominación, antes era LICENCIATURA EN INGLÉS COMO LENGUA EXTRANJERA	Resolución 09864 del 19 de junio de 2018
		47	LICENCIATURA EN MATEMÁTICAS	Resolución 1049 del 30 de enero de 2019
		48	LICENCIATURA EN PEDAGOGÍA INFANTIL	Resolución número 06633 mayo 12 de 2015
CIENCIAS SOCIALES, ARTES Y HUMANIDADES (ECSAH)	POSGRADO	49	MAESTRÍA EN DESARROLLO ALTERNATIVO, SOSTENIBLE Y SOLIDARIO	Resolución número 6117 de mayo 6 de 2015
		50	MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN	Resolución número 5225 mayo 5 de 2015
		51	MAESTRÍA EN PSICOLOGÍA COMUNITARIA	Resolución número 13071 agosto 25 de 2015
	PROFESIONAL	52	COMUNICACIÓN SOCIAL	Resolución 07896 11 de mayo de 2018
		53	FILOSOFÍA	Resolución 10583 14 de julio de 2015
		54	PSICOLOGÍA	Resolución 3443 del 14 de marzo de 2014
		55	SOCIOLOGÍA	Resolución número 6618 12 mayo de 2015
		56	ARTES VISUALES	Resolución número 13946 del 4 de septiembre de 2015
		57	MÚSICA	Resolución 07862 20 de abril de 2017
		58	GESTIÓN DEPORTIVA	Resolución 1045 del 30 enero de 2019

ESCUELA	NIVEL		PROGRAMA	ÚLTIMA RESOLUCIÓN
CIENCIAS DE LA SALUD (ECISALUD)	PROFESIONAL	59	ADMINISTRACIÓN EN SALUD	Resolución número 17744 de octubre 22 de 2014
	TECNOLOGÍA	60	TECNOLOGÍA EN REGENCIA DE FARMACIA	Resolución número 8200 4 de junio de 2015
		61	TECNOLOGÍA EN SALUD Y SEGURIDAD PARA EL TRABAJO	Resolución número 14301 del 7 de septiembre de 2015
		62	TECNOLOGÍA EN RADIOLOGÍA E IMÁGENES DIAGNÓSTICAS	Resolución número 16975 del 22 de agosto de 2016,
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS (ECJP)	POSGRADO	63	ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA	Resolución número 2996 de mayo 6 de 2009 Resolución número 7817 de 1° de junio de 2015
	PROFESIONAL	64	CIENCIA POLÍTICA	Resolución 2133 del 6 de marzo de 2019

La UNAD potencia la acción transformadora en el desarrollo humano sostenible, en el reconocimiento de la interculturalidad, en el desarrollo comunitario y regional y optimiza las ventajas de la innovación tecnológica con todas sus capacidades de interacción.

El Desarrollo Organizacional es la respuesta a la globalidad, ya que las organizaciones buscan ser más eficientes en sus procesos, persiguiendo el logro de sus objetivos, los cuales generan eficiencia y competitividad. Para el caso de la UNAD esto es significativo, ya que en el sector educativo se ha destacado por la pertinencia en las regiones, y con la implementación de su modalidad académica y administrativa, ha reflejado resultados altamente eficientes, lo cual ha servido de punto de referencia para otras organizaciones es así que ha diseñado macroestrategias para la región como las siguientes:

a) Educación para la ruralidad (Campounad)

Campounad es la principal estrategia de la UNAD, que articula la formación (capacitación, cualificación y educación formal), la productividad del campo (proyectos productivos, asociatividad y agroindustria) y el bienestar integral (telesalud y consultoría jurídica) para el campesino y su familia.

Para llegar hasta cada uno de los microterritorios, Campounad hace uso de las tecnologías de la información y la comunicación, de la plataforma institucional y las capacidades en talento humano altamente formado e infraestructura instaladas directamente en los territorios. La investigación y la innovación son elementos transversales a la estrategia, donde no solo la investigación acción participación, sino la investigación frontera del conocimiento y los productos de desarrollo tecnológico: agricultura de precisión, drones, desarrollos de software, telemetría de datos, microsensores y microcontroladores para la fertirrigación, entre otros, se ponen al servicio de las comunidades rurales.

La estrategia Campounad de la Universidad, se consolida como una alternativa orientada a las poblaciones rurales y sus familias, caracterizada por contar con una propuesta principalmente productiva con dinámicas en el área pedagógica, metodológica y didáctica de gran coherencia entre sí pero también con las necesidades de esta población a la que está dirigida.

b) Alfabetización, educación básica y media

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), diseña y desarrolla programas académicos de investigación y de proyección social acordes a las necesidades de diferentes poblaciones a nivel local, regional y nacional, así mismo lidera procesos de apertura y democratización con base en la modalidad de educación abierta y a distancia utilizando medios y mediaciones pedagógicas apoyadas por las TIC, para ofrecer una educación integral de carácter permanente que da respuesta al llamado de una “Educación para todos con calidad global”.

Este proceso de formación abarca la alfabetización, la educación básica y media de jóvenes y adultos, hasta la articulación de la educación media con la educación superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano, fortaleciendo el proyecto de vida de sus beneficiarios, quienes por múltiples razones no han tenido acceso al sistema educativo colombiano.

c) Formación de formadores (el papel de los docentes en la universidad digital)

El Programa Formación de Formadores (PFF) de la UNAD, es el escenario de cualificación del cuerpo académico de la UNAD, el cual se concibe como un continuum formativo que articula diplomaturas, especializaciones, maestrías y doctorados. Por tanto, el PFF es un escenario que pretende formar sujetos a partir la construcción de sentido y significado del conocimiento propio de la educación a distancia, a partir de la apropiación, la profundización, la investigación y la innovación desde cada una de las fases que conforman el continuum formativo del programa. Este programa permitirá permear a las IES en el desarrollo de sus procesos a distancia en consolidar la infraestructura del recurso humano para el efecto.

d) Plataformas tecnológicas de acceso abierto y escalonable

LA UNAD ha desarrollado por más de 15 años una plataforma bajo la arquitectura libre con altos estándares de desarrollo de la IEEE y calidad, con el fin de entregar una respuesta efectiva, personalizada y escalable a la veloz dinámica de generación, intercambio y difusión de la información y el conocimiento, y al incremento de las comunicaciones interpersonales a través de redes sociales, académicas y de investigación.

e) *Gestión curricular en la prospectiva de núcleos problémicos territoriales*

La gestión de un currículo a partir de la construcción de núcleos problémicos territoriales, implica la articulación de los enfoques, teorías y miradas disciplinares, con las problemáticas, necesidades y oportunidades que se encuentran en las regiones, en donde se integran los saberes académicos con los no académicos, para dar pie a construcciones curriculares, de manera participativa y de carácter flexible y pertinente, con las cuales se responde a las necesidades laborales, desde la formación, la investigación y la proyección social para contribuir al desarrollo territorial.

f) *Innovación pedagógica y didáctica (los ambientes y objetos virtuales para afianzar autoformación)*

El reconocimiento de los procesos de aprendizaje de los estudiantes, de los contextos en los que se desarrollan y la identificación de las potencialidades formativas de los ambientes y de los objetos virtuales, posibilita la generación de innovaciones pedagógicas y didácticas a través de las cuales se construyen mediaciones disponibles, amigables y accesibles, que trazan puentes entre el conocimiento y los estudiantes, entre lo conocido y lo que está por conocer, para facilitar los procesos de autoformación, de manera situada y contextualizada.

g) *Sistema de educación terciaria y formación dual. Instituto Técnico Profesional (ITP), UNAD*

El Instituto Técnico Profesional (ITP) de la UNAD, es una propuesta que busca construir acciones de innovación, en las que se incluyan la identificación y actuación sobre necesidades y oportunidades del país en relación con procesos de formación de talento humano que demande el sector productivo, como también el trabajo colaborativo para abordar proyectos de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica y organizacional. El mismo, tendrá como una de sus funciones, dinamizar, coordinar y realizar el seguimiento de la dinámica que enmarca el modelo dual para programas técnicos, tecnológicos y posgrados del pilar técnico. Implementará estrategias, modelos, procesos y trayectos formativos en articulación universidad-sector productivo. Ello permitirá a los jóvenes colombianos a valorar y dignificar este tipo de formación *in situ* y a los empresarios e industriales del país contar con un talento humano altamente capaz y pertinente a sus requerimientos y necesidades de corto, mediano y largo plazo. Este proyecto surge de las permanentes relaciones que la UNAD ha afianzado con organismos líderes de educación dual en Alemania, con el auspicio de nuestra embajada en ese país.

h) *El bilingüismo y sus expresiones digitales de calidad y cobertura*

El ámbito de la internacionalización también exige innovaciones en la forma en que se puede sensibilizar y afianzar a los estudiantes con el

aprendizaje de una segunda lengua mediante el uso y apropiación de las pedagogías mediadas. La UNAD se convierte en un dispositivo idóneo para el desarrollo de proyectos masivos de bilingüismo garantizando al mismo tiempo calidad y cobertura, a través de su Instituto Virtual de Lenguas que ha trabajado proyectos masivos de bilingüismo de más de 15.000 estudiantes en departamentos como Santander, Meta y Valle del Cauca por nivel y atiende un promedio de más de 25.000 estudiantes por promedio académico en los diferentes niveles del Marco Común Europeo de Referencia (MCER) y recibió este año la certificación NTC5580 para la oferta y certificación de competencias en inglés.

i) *Los sistemas de capacitación, cualificación y formación abierta y flexible (MOOC).*

Se encuentra relacionado con el Sistema Universitario Abierto (SUA), de la UNAD. Actualmente se está consolidando la irrupción de los llamados (MOOC), “Masive Open On line Courses”, como una alternativa para el desarrollo de la educación a distancia. Constituyen un tipo de oferta académica, automatizada y empaquetada. Son “masivos”, por su estructura de costos y el modelo de escalabilidad, son “abiertos” por su acceso basado en recursos de aprendizaje y su financiamiento asociado a la certificación, son “on line”, porque se soportan en la red mediante aulas virtuales, y son “cursos” por su planificación curricular y producción previa.

En la UNAD, el Sistema Universitario Abierto (SUA), permite el desarrollo de procesos de aprendizaje masivos, en línea, abiertos, estructurados, y autorregulados, a través de la oferta periódica o permanente de cursos en áreas o temas específicos de una disciplina, para posibilitar el fortalecimiento o la adquisición de competencias laborales y profesionales de base social, humanística, tecnológica y científica, mediante evaluaciones de competencias en las que los usuarios demuestren el cumplimiento de un nivel de desempeño determinado, a partir de sus conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y comportamientos.

j) *La articulación con la educación media y la certificación laboral técnica para jóvenes bachilleres*

El Sistema Nacional de Educación Permanente ofrece al país educación de calidad en los diferentes niveles de formación previos a la educación superior, a través del programa de alfabetización, educación básica y media, la educación media fortalecida y la articulación entre la educación media y la superior, donde el estudiante y las instituciones de educación media de todo el país pueden optar por el fortalecimiento de competencias básicas y/o la certificación de competencias laborales basadas en las necesidades específicas de las regiones garantizando así el paso en la cadena formativa.

k) *Las Escuelas de Familia y sus estrategias de virtualización*

La escuela “Red Familia, Sustentando el Tejido Social”, es un evento académico, que constituye

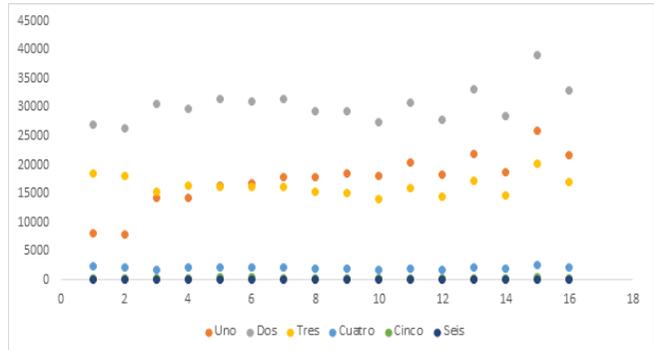
un espacio donde los estudiantes pueden dar un lugar vivencial a sus propias familias y compartir pedagógicamente sus recorridos como parte de ellas, así como sus aciertos e inquietudes, conformando un escenario formativo de inmenso valor para fortalecer vínculos y reorientar prácticas a la luz de la reflexión y el aprendizaje.

Desde el año 2011 la UNAD se consolidó para su población objetivo. La mayor proporción de población matriculada en los programas ofertados por la UNAD, en el subsistema de Educación Superior, corresponde a los estudiantes de menores recursos ubicados en los estratos 1, 2 y 3, quienes representaban 96.2% del total de la población matriculada, en el año 2014 y para el 2018 el 99.4 por ciento con el estrato 2 como el más representativo con un 44% de la cifra total.

La flexibilidad del modelo académico pedagógico permite el acceso a cualquier estudiante sin distinciones de raza, credo o nivel

socio económico. De otra parte, en la medida en que el proceso de formación centra su acción en el aprendizaje autónomo y en el uso de medios y mediaciones técnico-pedagógicas, propias de la modalidad, se facilita romper las barreras de espacio y tiempo como limitantes para el desarrollo de procesos educativos, aportando al cierre de las brechas educativas.

Gráfico 3. Matriculación por nivel socioeconómico



ESTRATO / VIGENCIA	2011-01	2011-02	2012-01	2012-02	2013-01	2013-02	2014-01	2014-02	2015-01	2015-02	2016-01	2016-02	2017-01	2017-02	2018-01	2018-02
Uno	8.146	7.981	14.258	14.381	16.464	16.903	17.936	17.871	18.578	18.060	20337	18.405	21938	18825	25856	21790
Dos	26.963	26.409	30.589	29.824	31.408	31.135	31.459	29.431	29.245	27.334	30780	27.856	33203	28490	39134	32980
Tres	18.551	18.171	15.313	16.311	16.267	16.248	16.224	15.273	15.057	14.133	15915	14.403	17167	14731	20234	17052
Cuatro	2.320	2.271	1.833	2.204	2.279	2.270	2.223	2.089	2.015	1.839	2071	1.873	2233	1917	2633	2219

La UNAD se ha comprometido a visibilizar la importancia de la educación a distancia para el futuro y el progreso de Colombia. Este liderazgo se ha hecho cada vez más notorio entre nuestros pares en Colombia, América Latina y el Caribe, quienes han tomado como referente el modelo pedagógico de la UNAD basado en ambientes de formación e-learning que fortalece el aprendizaje autónomo y colaborativo, para formar ciudadanos con competencias globales.



ZONA / VIGENCIA	2011-01	2011-02	2012-01	2012-02	2013-01	2013-02	2014-01	2014-02	2015-01	2015-02	2016-01	2016-02	2017-01	2017-02	2018-01	2018-02
AMAZÓNIA / ORINOQUÍA	3.692	3.379	4.098	4.094	4.288	4.032	4.246	3.899	4.029	3.640	4.429	3.829	4.975	4.081	5.985	4.872
CARIBE	9.219	8.837	9.472	9.197	9.511	9.855	9.859	9.338	9.010	8.874	9.345	8.477	10.094	8.494	11.312	10.334
CENTRO BOGOTÁ CUNDINAMARCA	16.531	16.630	18.949	19.468	20.307	19.950	19.901	18.838	18.956	17.857	20.739	18.649	21.844	18.179	25.438	20.738
CENTRO BOYACÁ	4.698	4.685	5.387	5.504	5.991	6.007	6.083	5.770	5.691	5.140	5.638	5.011	5.756	4.940	6.824	5.755
CENTRO ORIENTE	3.059	3.123	3.622	3.734	4.052	4.044	4.462	4.253	4.290	4.099	4.824	4.476	5.546	5.030	6.983	6.023
CENTRO SUR	6.171	6.079	6.872	7.333	7.773	8.162	8.460	8.733	8.891	8.774	9.737	9.315	11.033	9.960	12.942	11.126
OCCIDENTE	6.205	6.057	6.828	6.718	7.241	7.229	7.514	7.000	7.210	6.721	7.750	6.923	8.342	7.262	10.150	8.384
SUR	6.842	6.469	7.141	7.060	7.690	7.720	7.759	7.260	7.199	6.611	7.035	6.214	7.375	6.381	8.723	7.231
TOTAL GENERAL	56.417	55.259	62.369	63.108	66.853	66.999	68.284	65.091	65.276	61.716	69.497	62.894	74.965	64.327	88.357	74.463

En su desarrollo la UNAD vincula esfuerzos significativos en descuentos, beneficios y estímulos para sus estudiantes.



Este proyecto de ley dispone de la creación de una Estampilla Pro Universidad Abierta y a Distancia (UNAD), y se establece como hecho gravable con su correspondiente tarifa, algunos actos, servicios o productos. De igual manera autoriza a las Asambleas Departamentales y al Concejo Distrital de Bogotá para determinar sus características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio, recaudo, distribución y la cuantía de la distribución.

Los servidores públicos del orden departamental y distrital de cada uno de los entes territoriales involucrados y que intervengan en el gravamen están en la obligación de adherir o anular la estampilla, su

recaudo y pago tendrán una contabilidad especial y separada.

Los recursos provenientes, del proyecto de ley, se pretende aumentar la cobertura con calidad y para financiar mayor infraestructura física y tecnológica para el cumplimiento de sus responsabilidades sustantivas, reconociendo el esfuerzo realizado por más de 37 años donde ha tenido cambios tan significativos como su transformación a ente autónomo universitario y generar precedentes frente a la educación a distancia como un derecho.

II. Marco Legal y Jurisprudencia sobre las estampillas

La Constitución Política otorga al Congreso de la República la facultad para presentar, interpretar, reformar y derogar las leyes, es decir, que concierne a este la posibilidad de sugerir la direccionalidad de la economía a través de la facultad conferida por la Carta Magna.

En esta medida, es preciso observar que dicha estampilla de carácter tributario pretende validar su aprobación soportándose, además, en lo establecido en el artículo 287, inciso 3° y el artículo 338 de la Constitución.

Bajo este entendido, tal y como lo ha dilucidado de forma clara la jurisprudencia constitucional (Sentencia 538 de 2002), la creación de tributos a nivel territorial, autorizados por los artículos 300, inciso 4° y 313, inciso 4°, requiere tanto de la intervención del legislativo como de las autoridades administrativas de orden territorial, entendiéndose Concejo Municipal o Distrital o Asambleas Departamentales, en tanto la autorización del legislativo en materia impositiva deben someterse los cuerpos colegidos descentralizados.

Por lo tanto, resulta que, a partir del mandato de autorización prefijado por la ley, a los Concejos y Asambleas, corresponde, en ejercicio de su autonomía, establecer los elementos específicos de los tributos, sin trasgredir límite del marco general establecido legalmente.

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de "Tasas parafiscales", debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos.

Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están

ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario benefactor del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común.

Entre estos servicios se pueden enmarcar la educación, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en Sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

Es necesario precisar que las estampillas en pro del desarrollo de las universidades ha sido un mecanismo para financiar la educación superior como lo son la Universidad Distrital, Universidad Pedagógica, Universidad de Antioquia, Universidad de Cartagena, Universidad de La Guajira, Universidad Nacional y demás universidades estatales. Universidad del Valle, Universidad Surcolombiana, entre otras.

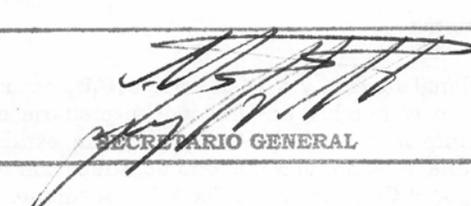
De los honorables Congresistas,

JOHN MILTON RODRÍGUEZ
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDGAR PALACIO MIZRAHI
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

EDUARDO EMILIO PACHECO
Honorable Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres

CARLOS EDUARDO ACOSTA
Honorable Representante a la Cámara
Partido Colombia Justa Libres

C.A.M.A.R.A. DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>31</u> de <u>Julio</u> del año <u>2019</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>114</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____	
<u>HS John Milton Rodriguez</u>	
 SECRETARIO GENERAL	

C O N T E N I D O

Gaceta número 700 - Viernes, 2 de agosto de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 109 de 2019 Cámara, por medio del cual se incentiva el uso de vehículos eléctricos como medida para mejorar la calidad del aire y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 110 de 2019 Cámara, por el cual se crea la Comisión Permanente de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia, y eficiencia de los beneficios tributarios establecido en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de ley número 111 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 10 y 13 de la Ley 1943 de 2018 y se establece el IVA para servicios financieros.	8
Proyecto de ley número 112 de 2019 Cámara, por medio del cual se reglamenta la aspersión de sustancias tóxicas o probablemente tóxicas en el marco de la lucha contra los cultivos de uso ilícito.	11
Proyecto de ley número 113 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro - Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones.	18
Proyecto de ley número 114 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla pro universidad nacional abierta y a distancia UNAD.	23