



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 710

Bogotá, D. C., jueves, 13 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 27 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 281 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia y se dictan otras disposiciones frente a los plásticos de un solo uso.*

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_ de 2020

**"Por medio de la cual se establece la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia y se dictan otras disposiciones frente a los plásticos de un solo uso"**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
DECRETA:

CAPÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto establecer los instrumentos y responsabilidades para implementar la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS) en el país, desde la prevención y reducción en la generación de dichos residuos, su reutilización y aprovechamiento, su tratamiento y transformación con fines de reincorporación en la cadena productiva y valorización energética y la disposición final de residuos sólidos no aprovechables y/o no valorizables, como última medida, en el territorio nacional. Ello mediante el establecimiento de mecanismos que den paso a la efectiva separación en la fuente, la responsabilidad del consumidor, la responsabilidad extendida al productor y la economía circular, que permita conservar nuestros recursos naturales y velar por la salud pública en Colombia.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente Ley rige en todo el territorio nacional y aplica a toda persona natural o jurídica que obre como generador, recolector, transportador, almacenador o receptor de residuos sólidos.

**Parágrafo 1:** Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente Ley los residuos sólidos especiales y los residuos peligrosos.

**Artículo 3. Definiciones:** Para los efectos de la aplicación de esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Almacenamiento de residuos sólidos:** Es la acción del usuario de guardar temporalmente los residuos sólidos en depósitos, recipientes o cajas de almacenamiento, retornables o desechables, para su recolección por la persona prestadora con fines de aprovechamiento o de disposición final.

**Aprovechamiento.** Actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje por parte de la persona prestadora y su reincorporación al ciclo económico productivo de forma ambientalmente eficiente.

**Área de prestación de servicio:** Corresponde a la zona geográfica del municipio o distrito debidamente delimitada, donde la persona prestadora ofrece y presta el servicio de aseo. Esta deberá consignarse en el contrato de condiciones uniformes.

**Biodegradabilidad:** Susceptibilidad que tiene un compuesto o una sustancia química de ser descompuesta por microorganismos.

**Ciclo de vida de un producto:** Todas las etapas del desarrollo de un producto, incluidos su diseño, extracción o adquisición de materia prima, producción, comercialización, uso, reutilización, reciclaje, reincorporación al ciclo productivo y disposición final.

**Compostabilidad:** Es la capacidad de un material orgánico de transformarse en compost mediante el proceso de compostaje. Este proceso aprovecha la biodegradabilidad de los materiales orgánicos iniciales para transformarlos en un producto final que toma el nombre de compost. El compost por consiguiente es el fruto de la desintegración y biodegradación aeróbica (es decir en presencia de oxígeno) de material (por lo general residuos) orgánico.

**Disposición final de residuos sólidos:** Actividad del servicio público de aseo, consistente en la disposición de residuos sólidos mediante la técnica de relleno sanitario.

**Ecodiseño:** Diseño que busca reducir el impacto ambiental negativo de los a lo largo de todo su ciclo de vida.

**Economía Circular:** Estrategia que busca que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, y que se reduzca al mínimo la generación de residuos.

**Estación de Clasificación y Aprovechamiento - ECA:** Son instalaciones técnicamente diseñadas con criterios de ingeniería y eficiencia económica, dedicadas al pesaje y clasificación de los residuos sólidos aprovechables, mediante procesos manuales, mecánicos o mixtos y que cuenten con las autorizaciones ambientales a que haya lugar.

**Generador o productor de residuos sólidos:** Persona natural o jurídica que produce y presenta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio público de aseo para su recolección y por tanto es usuario del servicio público de aseo.

**Gestión integral de residuos:** Conjunto de actividades encaminadas a reducir la generación de residuos, a realizar el aprovechamiento teniendo en cuenta sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento con fines de valorización energética, posibilidades de aprovechamiento y comercialización, así como el tratamiento y disposición final de los residuos no aprovechables.

**Plástico biodegradable:** Plástico fabricado a partir de resinas fósiles en la cual la degradación es el resultado de la acción de microorganismos que se encuentran en forma natural, tales como, microbios, bacterias, hongos y algas.

**Plásticos de un solo uso:** Son todos aquellos productos diseñados para ser utilizados una sola vez, antes de ser reciclados o desechados. Para efectos de esta norma, se regulan los siguientes plásticos de un solo uso.

- Mezcladores y pitillos para bebidas;
- Soportes plásticos para las bombas de inflar y copitos de algodón o hisopos flexibles con puntas de algodón;
- Rollos de bolsas vacías dispuestas en los establecimientos de comercio para alimentos a granel comercializados en dichos lugares;
- Bolsas plásticas para embalar periódicos, revistas y facturas;
- Bolsas utilizadas en las lavanderías para empacar ropa lavada;
- Recipientes utilizados para empacar o envasar comidas y alimentos preparados en el sitio, para llevar o consumir en el establecimiento;
- Platos, bandejas, vasos, cuchillos, tenedores y cucharas.

<p><b>Persona prestadora del servicio público de aseo:</b> Es aquella encargada de una o varias actividades de la prestación del servicio público de aseo, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y demás que la modifiquen o complementen.</p> <p><b>Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS:</b> Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos. Fundamentado en la política de gestión integral de los mismos, este plan debe ejecutarse durante un periodo determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS.</p> <p><b>Presentación de los residuos sólidos:</b> Actividad del usuario de colocar los residuos sólidos debidamente almacenados, para la recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. La presentación debe hacerse, en el lugar e infraestructura prevista para ello, bien sea en el área pública correspondiente o en el sitio de presentación conjunta en el caso de multiusuarios y grandes productores.</p> <p><b>Reciclador de oficio:</b> Es la persona natural que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte o clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima; que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad.</p> <p><b>Reciclaje:</b> se entenderá como reciclaje aquellos procesos mediante los cuales se aprovechan y transforman los residuos recuperados y se devuelven a los materiales su potencialidad de reincorporación como materia prima para la fabricación de nuevos productos. Se incluyen los diferentes tipos de técnicas de reciclaje como son la mecánica y la química entre otras.</p> <p><b>Responsabilidad Extendida del Productor:</b> Responsabilidad física, técnica, financiera y ambiental que el productor debe asumir por los impactos ambientales generados por aquellos productos puestos en el mercado a lo largo de su ciclo de vida, y en especial, en la etapa posconsumo de los productos.</p> <p><b>Reutilización:</b> Es la prolongación de la vida útil de los residuos recuperados y que mediante procesos, operaciones o técnicas devuelven a los materiales su posibilidad de utilización en su función original o en alguna relacionada, sin que para ello requieran procesos adicionales de transformación física o química.</p> <p><b>Recolección y transporte de residuos aprovechables:</b> Son las actividades que realiza la persona prestadora del servicio público de aseo, consistente en recoger y transportar los residuos aprovechables hasta las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento.</p> <p><b>Relleno sanitario:</b> Solución técnica de saneamiento básico, resultado de procesos de planeación, diseño, operación y control para la disposición final adecuada de residuos sólidos.</p> <p><b>Residuos de construcción y demolición:</b> Es todo residuo sólido resultante de las actividades de construcción, reparación o demolición, de las obras civiles o de obras actividades conexas, complementarias o análogas.</p> <p><b>Residuo sólido:</b> Es cualquier objeto, material, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicio, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. Igualmente, se considera como residuo sólido, aquel proveniente del barrido y limpieza de áreas y</p>	<p>vías públicas, corte de césped y poda de árboles. Los residuos sólidos que no tienen características de peligrosidad se dividen en aprovechables y no aprovechables.</p> <p><b>Residuo sólido aprovechable:</b> Cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso para quien lo genere, pero que es susceptible de aprovechamiento para su reincorporación a un proceso productivo.</p> <p><b>Residuo sólido no aprovechable:</b> Cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso para quien lo genere y tampoco es susceptible de aprovechamiento para su reincorporación a un proceso productivo.</p> <p><b>Residuo sólido especial:</b> Todo residuo que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen, peso, necesidades de transporte, condiciones de almacenaje y compactación, no puede ser recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora de servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición de los mismos, será pactado libremente entre la persona prestadora y el usuario, sin perjuicio de los que sean objeto de regulación del Sistema de Gestión Posconsumo.</p> <p><b>Residuo peligroso:</b> Aquel residuo o desecho que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, infecciosas o radiactivas, puede causar riesgos, daños o efectos no deseados, directos e indirectos a la salud humana y el ambiente. Así mismo, se considerarán residuos peligrosos los empaques, envases y embalajes que estuvieron en contacto con ellos.</p> <p><b>Reutilización:</b> Es la prolongación de la vida útil de los residuos recuperados y que mediante procesos, operaciones o técnicas devuelven a los materiales su posibilidad de utilización en su función original o en alguna relacionada, sin que para ello requieran procesos adicionales de transformación física o química.</p> <p><b>Separación en la fuente:</b> Es la clasificación de los residuos sólidos, en aprovechables y no aprovechables por parte de los usuarios en el sitio donde se generan, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, para ser presentados para su recolección y transporte a las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECA, o de disposición final de los mismos, sea el caso.</p> <p><b>Servicio Público de Aseo.</b> Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos que involucra las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.</p> <p><b>Tratamiento.</b> Actividad del servicio público de aseo, alternativa o complementaria a la disposición final, en la cual se propende por la obtención de beneficios ambientales, sanitarios o económicos, al procesar los residuos sólidos a través de operaciones y procesos mediante los cuales se modifican las características físicas, biológicas o químicas para potenciar su discurso, que incluye las técnicas de tratamiento mecánico, biológico y térmico. Dentro de los beneficios se consideran la separación de los residuos sólidos en sus componentes individuales para que puedan utilizarse o tratarse posteriormente, la reducción de la cantidad de residuos sólidos a disponer y/o la recuperación de materiales o recursos valorizados.</p> <p><b>Valorización energética:</b> Es el proceso de recuperar el valor remanente o el poder calorífico de los materiales que componen los residuos o desechos peligrosos, por medio de la recuperación, el reciclado o la regeneración.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II PLÁSTICOS DE UN SOLO USO Y APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS</b></p> <p><b>Artículo 4. Reciclaje o aprovechamiento de plásticos de un solo uso.</b> Las empresas que pongan en el mercado los elementos plásticos de un solo uso establecidos en la presente Ley, deberán demostrar mediante certificación expedida por las empresas transformadoras, el porcentaje de aprovechamiento de residuos plásticos de un solo uso, garantizando el cierre de ciclo de vida del producto, de acuerdo a las metas que definirá y actualizará máximo cada cuatro años el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco del Plan para la Gestión Sostenible del Plástico y que en ningún caso podrá ser inferior al 50% en 2030.</p> <p><b>Artículo 5. Biodegradabilidad y/o compostabilidad de plásticos de un solo uso.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible autorizará el uso de materias primas biodegradables y/o compostables, así como el uso de aditivos de biodegradabilidad y/o compostabilidad para los elementos plásticos de un solo uso establecidos en la presente Ley, previa validación técnica y científica por parte de la autoridad competente, la cual se encargará de demostrar la biodegradabilidad y/o compostabilidad, la no ecotoxicidad del producto y su reciclabilidad e incorporación dentro del estrategia de economía circular.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional, a través del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC, se encargará de acreditar los laboratorios nacionales existentes y de avalar y acreditar los laboratorios internacionales con capacidad de verificar la biodegradabilidad y/o compostabilidad que ofrecen los aditivos señalados en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El plástico biodegradable debe demostrar una tasa de biodegradación de acuerdo con las normas NTC-5991-2014, ASTM D6400, ASTM D5338, UNE-EN-ISO 13432:2000-11 o DIN V54900-2, ASTM 07475-11, ASTM D5511, ASTM D6526, ASTM D6691, ASTM D5338, y Normas 05951-96 (2002), o las que las adiciones, modifiquen o sustituyan y en cualquier caso, no debe contener sustancias de interés en su composición como Zinc (Zn), Cobre (Cu), Níquel (Ni), Cadmio (Cd), Plomo (Pb), Mercurio (Hg), Cromo (Cr), Arsénico (As) y Cobalto (Co).</p> <p><b>Artículo 6. Regulación nacional de productos plásticos de un solo uso.</b> La competencia de las entidades territoriales para la regulación de productos plásticos de un solo uso se deberá ejercer dentro del marco general de políticas dictadas por el Gobierno Nacional y dentro de la regulación que para tal efecto expida, la cual deberá fundamentarse en lo contenido en la presente Ley.</p> <p>En todo caso, cualquier iniciativa de regulación territorial relativa a productos plásticos de un solo uso, deberá tener en cuenta los siguientes preceptos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las entidades territoriales deberán comprobar la necesidad local de la regulación con base en estudios técnicos y científicos sobre manejo y disposición de residuos en el área local y verificarán que las regulaciones regionales que al respecto se propongan, establezcan mecanismos, procedimientos e instrumentos para su armonización con lo estipulado a nivel nacional;</li> <li>Previo a la expedición de una regulación, las entidades territoriales deberán identificar los impactos que esta producirá en materia económica, social y ambiental y deberá contemplar las acciones de manejo necesarias para la mitigación de dichos impactos.</li> </ol> <p><b>Artículo 7. Apoyo a la reconversión.</b> El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, deberá elaborar un Plan de Acción para la transición de las empresas fabricantes de artículos plásticos de un solo uso que sean sujetos a la medida de lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Ley. El Plan de Acción deberá incluir transferencia de tecnologías y esquemas de financiación o cofinanciación públicos para realizar las inversiones necesarias que permitan la reconversión</p>	<p>de los procesos productivos hacia líneas alternativas u otras soluciones que promuevan el desarrollo sostenible, facilitando el acceso a mecanismos, alivios y demás instrumentos económicos que garanticen que esta reconversión sea en el marco de inversiones verdes.</p> <p><b>Artículo 8. Incentivo al uso de plástico reciclado en el sector de la construcción.</b> Para aquellos bloques o ladrillos contruidos a base de materiales plásticos 100% reciclados que cumplan con las características técnicas para los elementos no estructurales, descritos en el Título A.9 de la Norma NSR-10 sobre Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente o la norma que haga sus veces, y que cumplan con la Norma ASTM-C84 sobre Métodos de Prueba para el Índice de Propagación de Flama y Humo o la norma que haga sus veces, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y demás entidades encargadas, en un plazo de dos (2) años a partir de la expedición de la presente Ley, fomentarán y reglamentarán su uso en la construcción de vivienda urbanística y rural, así como en todo tipo de edificaciones. Adicionalmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluará las condiciones que permitan una disminución gradual sobre el Impuesto de Valor Agregado de los elementos en cuestión.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III SEPARACIÓN EN LA FUENTE Y RECOLECCIÓN SELECTIVA</b></p> <p><b>Artículo 9. Identificación de tipo de material aprovechable.</b> Con el fin de facilitar la separación en la fuente por el usuario del servicio público de aseo y la recolección selectiva de los residuos por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo, a partir del primer año luego de la expedición de la presente Ley será obligatorio presentar los residuos separados en bolsas o contenedores de colores de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Bolsa o contenedor Blanco:</b> Residuos sólidos aprovechables de plástico, vidrio, metal, papel y cartón</li> <li><b>Bolsa o contenedor Verde:</b> Residuos orgánicos aprovechables para compostaje</li> <li><b>Bolsa o contenedor Negra:</b> Residuos sólidos no aprovechables</li> </ul> <p>De acuerdo con la respectiva reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Las bolsas utilizadas para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías, distribuidas en los puntos de pago de los establecimientos de comercio, deben cumplir con el código de colores establecido en el presente artículo, con el fin de promover su reutilización en los hogares como bolsas de disposición final de residuos.</p> <p>Para dar cumplimiento a esta disposición y garantizar un cierre de ciclo de vida adecuado de las bolsas, las de color verde y negro deberán ser biodegradables y/o compostables y las blancas deben ser aprovechables.</p> <p><b>Artículo 10. Proceso de recolección selectiva de residuos sólidos.</b> En un término no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, los municipios del país deberán contar con esquemas de recolección selectiva en las áreas de prestación del servicio, que prioricen la participación de los recicladores de oficio como personas prestadoras del servicio público de aseo en la actividad complementaria del aprovechamiento, donde deberán establecerse las rutas selectivas que aseguren la efectiva separación y la adecuada presentación de residuos sólidos aprovechables de los no aprovechables, la recolección, transporte y clasificación en las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento – ECAs para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo de los residuos sólidos, como materia prima a través del cierre de ciclos de materiales.</p>

Sin perjuicio de la legislación existente en relación con el servicio público de aseo, las entidades territoriales velarán por la incorporación de lo establecido en la presente Ley en los correspondientes Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

**Parágrafo 1.** Para el adecuado cumplimiento del presente artículo el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de formalización de las organizaciones de recicladores de oficio, en aras de garantizar la articulación y participación de esta población en la actividad de aprovechamiento de los residuos sólidos.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional establecerá mediante reglamentación en un término de un (1) año a partir de la promulgación de esta Ley, una escala progresiva de la implementación de esta obligación, teniendo en cuenta la cantidad de habitantes del municipio, el área de prestación del servicio y el desarrollo de su estructura de gestión de residuos sólidos.

**Artículo 11. Plan Nacional de Poliestireno expandido - EPS.** El Gobierno Nacional deberá crear dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, un Plan Nacional de Gestión de Residuos de Poliestireno Expandido, que tenga en cuenta sus características especiales, propendiendo por su recolección, reutilización, tratamiento, aprovechamiento, valorización y disposición final como última medida.

**Parágrafo 1.** Los productos desarrollados para el sector construcción deberán ser fabricados con materias primas de grado auto extingible, libre de Hexabromociclododecano - HBCD, con el fin de garantizar la no contaminación del medio ambiente al momento de la demolición de edificaciones o parte de ellas, que contengan estos productos en icopor funcional, garantizando además, su separación y disposición final.

**Parágrafo 2.** Sólo se permitirá la fabricación, importación y comercialización de materias primas de Poliestireno Expandible - EPS o Poliestireno - PS, que incluyan en su formulación aditivos, certificados previamente por el Gobierno Nacional, que aseguren el aprovechamiento, biodegradación y/o compostabilidad de los productos.

**Parágrafo 3.** Las empresas transformadoras o instaladores de productos de Poliestireno Expandido - EPS, conocido como Icopor Funcional para el sector construcción, garantizarán su recolección una vez terminada la obra.

**Parágrafo 4.** Bajo los principios de Responsabilidad del Consumidor y Responsabilidad Extendida al Productor, todo consumidor de este material deberá garantizar su adecuada presentación y separación en la fuente y todo generador y productor, deberá velar por el cierre de ciclo del material.

**CAPÍTULO IV  
MULTAS Y SANCIONES**

**Artículo 12. Multas y sanciones frente a la separación en la fuente.** El Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de esta Ley, establecerá un sistema de multas y sanciones a los ciudadanos y miembros de los sectores residencial, industrial, comercial, institucional o de servicios, construcción y demolición, que no realicen una adecuada presentación de sus residuos sólidos, de acuerdo al esquema establecido en la presente Ley.

Así mismo, se establecerá una multa para los generadores de residuos y usuarios del servicio público de aseo que no separen en la fuente, o que se compruebe que no dan correcta utilización al esquema establecido en el artículo 9 de la presente Ley. Esto es, tanto para los usuarios residenciales como los no residenciales, conforme

a lo establecido en el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 o en la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

**Artículo 13. Destinación de los recursos recaudados por multas.** Los recursos procedentes de las multas por no separar correctamente los residuos serán destinados a los procesos de seguimiento y control de separación en la fuente, campañas pedagógicas de separación de residuos, inversiones en proyectos de reciclaje, infraestructura de separación de residuos o apoyos para el transporte, y demás procesos de logística inversa necesarios para garantizar que la mayor cantidad posible de residuos sólidos aprovechables sean incorporados en la actividad de aprovechamiento.

**Artículo 14. Desincentivo a la disposición final de residuos sólidos en relleno sanitario o botadero a cielo abierto.** La empresa del servicio público de aseo que transporte y deposite en relleno sanitario o botaderos a cielo abierto residuos sólidos aprovechables que hayan sido dispuestos por los usuarios en las bolsas blancas, será sujeto de multas y sanciones de carácter ejemplar. El Ministerio de Vivienda, Ciudad en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de esta Ley, reglamentará la materia.

**Artículo 15. Reglamentación de sanciones y multas.** El Gobierno Nacional reglamentará, en un término no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente Ley, el tipo de sanciones y la cuantía de las multas, así como el procedimiento para establecerlas y la entidad encargada de su cobro.

Los recursos obtenidos como resultado de estas multas o sanciones serán invertidos en infraestructura para la gestión adecuada de residuos o en programas de educación y sensibilización ciudadana frente a la separación en la fuente.

**CAPÍTULO V  
OTRAS DISPOSICIONES**

**Artículo 16. Sello verde.** El gobierno Nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, emitirán un sello verde, entregado por un organismo de certificación debidamente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación - ONAC y autorizado por la Autoridad de Licencias Ambientales- ANLA, para aquellos productos elaborados con material 100% reciclado, o que demuestren tasas de biodegradación y/o compostabilidad definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 17. Incentivos depósito reembolso.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá implementar nuevos instrumentos económicos de política ambiental como el sistema de depósito, devolución y retorno, con el fin de mitigar las externalidades negativas que generan los residuos al medio ambiente y fomentar la reincorporación de los residuos sólidos aprovechables a las cadenas de producción.

**Artículo 18. Convocatorias de recursos públicos para el reciclaje de residuos sólidos.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, diseñará e implementará un programa de apoyo a las empresas que transformen residuos sólidos en materia prima, nuevos productos, que incorporen materia reciclada en sus procesos productivos o que hagan uso de aditivos biodegradables y/o compostables, y adicionalmente, a los demás actores que participen en la cadena de aprovechamiento de residuos sólidos a través de convocatorias anuales de recursos no reembolsables o colfinanciables y de créditos blandos.

**Artículo 19. Producción y comercio exterior de productos fabricados con materia prima reciclada.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará y pondrá en marcha un plan para fomentar y facilitar la

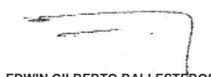
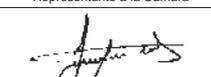
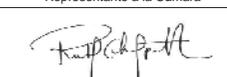
exportación de productos fabricados en Colombia con materia prima reciclada posconsumo. Los Ministerios de Salud y Protección Social y de Industria, Comercio y Turismo facilitarán los mecanismos y trámites para garantizar y facilitar la producción y comercialización en el país de productos fabricados con materia prima reciclada, sin descuidar las medidas de sanidad requeridas.

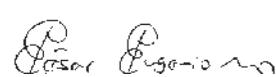
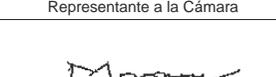
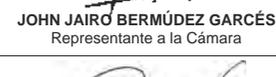
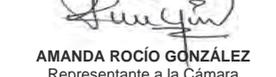
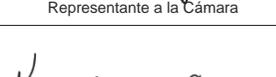
**Art. 20. Valoración energética.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y la Unidad de Planeación Minero Energética, elaborarán un Plan Nacional de Valoración Energética para aquellos residuos sólidos que luego de tratamientos biológicos, mecánicos o térmicos, no puedan ser reincorporados en la cadena productiva mediante la estrategia de economía circular. Esto con el fin de generar alternativas de valorización energética como la generación de combustibles, compost o energía eléctrica como última medida, antes de considerar la disposición final.

**Artículo 21. Socialización.** Corresponderá al Gobierno Nacional, en articulación con las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales, las empresas prestadoras del servicio público de aseo y el sector empresarial, realizar las jornadas educativas y culturales necesarias para que la ciudadanía conozca lo establecido en la presente Ley y su respectiva reglamentación, a través de los diversos medios de comunicación disponibles a nivel nacional.

**Artículo 22. Vigencias y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 <b>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS</b> Representante a la Cámara	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara
 <b>ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara
 <b>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA</b> Representante a la Cámara	 <b>RUBY HELENA CHAGUI SPATH</b> Senadora de la República

 <b>CÉSAR E. MARTÍNEZ RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS</b> Representante a la Cámara
 <b>MARGARITA MARÍA RESTREPO A.</b> Representante a la Cámara	 <b>JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS</b> Representante a la Cámara
 <b>AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO</b> Representante a la Cámara
 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA</b> Representante a la Cámara
 <b>KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE</b> Representante a la Cámara	 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara
 <b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Constitución Política de Colombia, en los artículos 79 y 80<sup>1</sup>, establece el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del estado de proteger el medio ambiente y de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible. De modo que uno de los grandes desafíos de la actualidad es garantizar el Desarrollo Sostenible de las sociedades, lo cual implica encontrar ese equilibrio entre la protección al medio ambiente, el bienestar social y el desarrollo económico. Este reto resulta especialmente relevante para Colombia, dada su riqueza natural, su inmensa diversidad y sus desafíos sociales.

De acuerdo con la normatividad colombiana, se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros, la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables, y la acumulación o disposición inadecuada de residuos y desechos.

Es así como la adecuada gestión de residuos se convierte en un componente fundamental de la protección al medio ambiente. En Colombia, existe amplia regulación sobre la gestión de residuos sólidos, cubierto a través del servicio público de aseo:

- Ley 142 de 1994 – Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones;
- Decreto MVCT 2981 de 2013 – compilado en el Decreto MVCT 1077 de 2015, que corresponden a la reglamentación del servicio público de aseo y al posterior Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio;
- Decreto SSPD 838 de 2005 – Actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos;

Sin embargo, gran parte de esta regulación y la prestación de este servicio, están estructuradas bajo la premisa de recolección, transporte y disposición final, en el marco de la economía lineal. Lo que ha llevado a que Colombia cuente con una cobertura en el servicio público de aseo cada vez mayor, pero insuficientes resultados en aprovechamiento y, en general, en todo lo relacionado a la economía circular y cierre de ciclos de los materiales.

Si bien esta premisa fue la que permitió grandes avances en saneamiento público, en la actualidad se requiere un cambio de enfoque para que la gestión de los residuos sea sostenible y para que Colombia transite rápidamente hacia la economía circular. Esta necesidad se evidencia en los resultados publicados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los cuales se encuentra que gran parte de los rellenos sanitarios ya cumplieron con su vida útil y donde cerca de 321 rellenos sanitarios del país cumplirán su vida útil en los próximos cuatro (4) años<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> **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. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.  
<sup>2</sup> Disposición Final de Residuos Sólidos Informe Nacional - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2019) [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Enfoque\\_informe\\_nacional\\_disposicion\\_final\\_2019\\_1.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Enfoque_informe_nacional_disposicion_final_2019_1.pdf)

La economía circular se fundamenta en tres principios básicos: Preservar y mejorar el capital natural, optimizar el uso de los recursos y promover la eficiencia de los sistemas<sup>3</sup> tal y como se muestra en el siguiente gráfico<sup>4</sup>:



Los beneficios derivados de la economía circular son amplios. Además de la protección al medio ambiente, potencializan la innovación y el desarrollo de todas las industrias, lo que correlativamente tiene un impacto positivo en la generación de empleo, permite un uso eficiente de recursos como energía y materias primas, reduce la producción de residuos, entre otros.

Así, se debe enfocar la estrategia desde el inicio de vida de los productos, es decir, desde el diseño de los mismos, para así procurar que estos utilicen materiales reciclados en lo posible, generen la menor cantidad de residuos al final de su vida útil, y tengas condiciones idóneas para su posterior aprovechamiento, una vez se convierten en residuos.

**TRANSICIÓN HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR EN COLOMBIA**

Colombia fue el primer país de América Latina en contar con una *Estrategia Nacional De Economía Circular*, la cual fue creada por el Gobierno Nacional en 2018. Según señala el documento, "la *Estrategia nacional de economía circular del Gobierno Nacional propende por un nuevo modelo de desarrollo económico que incluye la valorización continua de los recursos, el cierre de ciclos de materiales, agua y energía, la creación de nuevos modelos de negocio, la promoción de la simbiosis industrial y la consolidación de ciudades sostenibles, con el fin, entre otros, de optimizar la eficiencia en la producción y consumo de materiales, y reducir la huella hídrica y de carbono*".

Al hacer énfasis en el componente de la producción y gestión de residuos dentro de esta transición es necesario fortalecer con los eslabones de la cadena que intervienen en el ciclo de vida de cualquier producto. Dentro de las acciones necesarias para priorizar esta transición, se deben tener en cuenta factores tan relevantes como:

- El eco-diseño, tanto en la materia prima utilizada como en las condiciones de reciclabilidad del producto, lo que permitirá un uso más eficiente de los recursos desde el inicio y facilitará el aprovechamiento de materiales una vez se conviertan en residuos.

<sup>3</sup> <https://www.ellenmacarthurfoundation.org>  
<sup>4</sup> <https://www.eurostat.europa.eu/en/press-releases/2015/20151015/STQ6603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios>  
<sup>5</sup> ESTRATEGIA NACIONAL DE ECONOMÍA CIRCULAR. Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio. Presidencia de la República de Colombia.

Tabla 6. Vida útil según sistema de disposición autorizada

TIPO DE SISTEMA	RESECAJAL	1 A 1 AÑOS	3 A 10 AÑOS	MÁS DE 10 AÑOS	SIN INFORMACIÓN	TOTAL GENERAL
Planta de tratamiento	1	1	1	1	1	5
Celda de contingencia	1	1	5	1	1	15
Relleno sanitario	1	1	56	1	1	114
<b>Total general</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>62</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>192</b>

Fuente: SUI, requerimientos, visitas cálculos SSPD

Resolver esta situación implica acciones urgentes, dado que somos una sociedad creciente que consume más bienes y por lo tanto genera más residuos. Así las cosas, la solución a esta problemática no radica únicamente en dar una mejor respuesta al destino final de sus residuos, pues es necesario implementar un cambio de modelo económico que surgió como respuesta a la generación de residuos, a la presión sobre los recursos ambientales, al agotamiento de recursos no renovables entre otros. Este nuevo modelo ha sido denominado *Economía Circular*.

**ECONOMÍA CIRCULAR**

Las ventajas de la economía circular no solo son ambientales, también son económicas y sociales. Diariamente se entierran en los rellenos miles de toneladas de materiales aprovechables que tienen un valor en el mercado y que podrían significar fuente de sustento para miles de familias dedicadas a la actividad complementaria del servicio público de aseo conocida como el reciclaje, así como para trabajadores de empresas transformadoras de estos materiales; hecho particularmente relevante para los artículos fabricados con materiales plásticos como polietileno, polipropileno, poliestireno, PVC o PET.

De acuerdo a cifras de Acoplásticos, en Colombia se consumen más de 1.4 millones de toneladas de plásticos por año, de los cuales, más de la mitad corresponde a empaques, envases, bolsas, artículos desechables y similares que, por lo general, son de uso corto y, por tanto, se convierten rápidamente en residuo. Si estos residuos plásticos son depositados en el ambiente, pueden tardar cientos de años en degradarse y, por tanto, afectar los ecosistemas y si son transportados a disposición final en relleno sanitario, de igual manera permanecerán allí por extensos periodos de tiempo.

La economía *lineal* implica que se utilizan los recursos para convertirlos en productos y estos terminan su ciclo al ser desechados. Por muchas décadas así funcionó el patrón mundial de producción y consumo. Sin embargo, es evidente que este no es un modelo sostenible y, naturalmente, de perpetuarse, se seguirían generando afectaciones muy complejas de revertir sobre factores ambientales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la degradación del suelo y la contaminación de las fuentes hídricas. Es urgente actuar rápido para cambiar el modelo de economía lineal a uno de economía circular.

Aunque no existe una única definición de *Economía Circular*, se puede entender que es un sistema económico en el que se intenta reproducir el modelo cíclico de la naturaleza, donde se aprovecha de la forma más eficiente posible los recursos disponibles. Es un modelo restaurativo y regenerativo que busca que los recursos, las materias primas y los productos mantengan su utilidad y valor durante el mayor tiempo posible y que, a su vez, conlleva a la reducción o eliminación de la contaminación por residuos, la optimización de procesos, el uso racional y eficiente de la energía y del agua, y se procura el cierre del ciclo de vida de los productos.

- Implementar en los hogares una cultura de separación de residuos, pues hace más eficiente y efectivo el trabajo de recicladores y por ende el aprovechamiento de los materiales.
- Facilitar, promover y visibilizar el rol fundamental de los recicladores, pues son ellos los que inician la práctica de la economía circular en el país, visibilizando el valor potencial de los materiales desechados por los ciudadanos, convirtiéndose en un eslabón fundamental en el cierre de ciclo de los productos, pues son los proveedores de materia prima recuperada a las industrias;
- Incentivar el desarrollo empresarial y la inversión en maquinaria y tecnología para dinamizar los mercados de reciclaje y de conversión de materia prima recuperada, cerrando el ciclo de vida del producto. Este fortalecimiento permite que esa materia prima se transforme en un producto nuevo regresándolo al circuito productivo y económico.

**LOS RESIDUOS PLÁSTICOS**

Aun cuando el reto más grande es evitar que cualquier tipo de residuo termine en el ambiente, ciertamente es un reto evidente a nivel mundial el evitar la mala disposición de plásticos, motivo por el cual el presente proyecto busca una alternativa social y económica eficiente, dado su peso en la generación de residuos y el impacto negativo por contaminación, especialmente en los casos en que los residuos son depositados por consumidores o autoridades en el ambiente.

Al realizar la evaluación del desempeño ambiental de Colombia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE<sup>6</sup> ya señalaba la problemática sobre la disposición final de residuos y las bajas tasas de reciclaje en el país "Los avances conseguidos en el fortalecimiento de la gestión de los residuos son dispares. Ha aumentado el porcentaje de recolección de residuos municipales, pero la producción de estos sigue creciendo y aún se registran bajos niveles de recogida selectiva y de separación en origen en los hogares. Por otra parte, si bien se ha incrementado la capacidad de disposición de desechos y se ha reducido el número de botaderos a cielo abierto, en varias grandes ciudades los rellenos sanitarios han alcanzado su capacidad máxima y persisten preocupaciones sobre la calidad ambiental de su gestión. Al mismo tiempo, las actuales políticas crean incentivos perversos para que se dirijan los residuos a los rellenos sanitarios y se hace necesario crear instrumentos para reducir la generación de desechos y aumentar la tasa de reciclaje. Aunque esta ha aumentado, sigue reciclándose solo una pequeña parte de los residuos".

Así mismo dentro de las recomendaciones para el país se resaltan:

- Aumentar los índices de reciclaje apoyando significativamente las actividades de educación y capacitación, extendiendo la recolección por separado, ampliando los programas de REP para que se incluya el tratamiento de los residuos de empaque y reforzando los programas existentes.
- Reformar los instrumentos económicos con el fin de aumentar los incentivos para minimizar la generación de residuos y promover el reciclaje, e incrementar la recuperación de los costos de la infraestructura para el tratamiento de residuos, teniendo en cuenta las repercusiones de las alzas de los precios relacionados en los hogares pobres.

Los residuos plásticos, en general, son aprovechables de diferentes formas, permitiendo que reingresen a la cadena productiva o que tengan varios usos, así estos están llamados a hacer parte de la economía circular. De acuerdo con el informe "La Nueva Economía de los Plásticos: Catalizando la Acción" (*The New Plastics Economy: Catalysing Action*) presentado por la Fundación Ellen MacArthur y el Foro Económico Mundial, es

<sup>6</sup> Evaluaciones del desempeño ambiental COLOMBIA 2014 [https://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluation\\_y\\_recomendaciones\\_Colombia.pdf](https://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluation_y_recomendaciones_Colombia.pdf) y <https://www.oecd.org/env/evaluaciones-del-desempeno-ambiental-colombia-2014-9789264213074-es.htm>

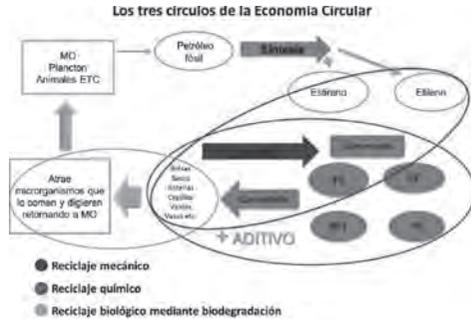
necesario incorporar los principios de la economía circular a la industria plástica, pues se reconoce la importancia de los plásticos y los envases y empaques fabricados con este material en la economía mundial y en la calidad de vida de la sociedad, entendiendo las dificultades que estos afrontan en relación con el medio ambiente.

El objetivo final debe ser una economía en la cual los plásticos nunca se convierten en un desecho, pues pueden y deben ser reutilizados o reciclados de diversas formas. Así, el modelo de economía circular incorporado a la industria permite reintroducir estos materiales en el ciclo productivo y se reducen los impactos negativos al ambiente asociados a los plásticos y al consumo de materias primas no renovables.

Este proyecto de ley pretende evitar que los plásticos terminen en el ambiente, minimizar también los residuos que son transportados al relleno sanitario para disposición final, y promover la reutilización y el aprovechamiento de los residuos plásticos. En este último componente, existen múltiples usos que se le pueden dar a los residuos plásticos. Estos se pueden aprovechar, para convertirse en materia prima plástica a través del reciclaje mecánico o químico, también se pueden transformar en aceite combustible y otros derivados similares, en energía e incluso en compost cuando los materiales plásticos son bio-basados y biodegradables, de modo que hay múltiples caminos para establecer una hoja de ruta que permita la continuidad de cerca de 216.000 empleos directos, ventas de 18.7 billones, exportaciones por 4.5 billones y pago de impuestos nacionales por más de 1 billón de pesos, provenientes de la industria.

Ahora bien, aun cuando es fundamental garantizar el cierre en el ciclo de vida de los productos, necesario determinar tres ciclos de economía circular.

1. El primero debe ser el aprovechamiento mecánico de los residuos donde se vuelve a generar resina plástica para su reutilización nuevamente en la industria.
2. El segundo corresponde al reciclaje químico que permite llevar el polímero utilizado a monómero para empezar nuevamente el ciclo de producción.
3. El tercero, para el caso en que no se cumplan los dos primeros puntos; que idealmente funcionaría como un seguro que permite la reintegración de las cadenas de carbono provenientes de fósiles orgánicos nuevamente al ambiente, en forma de producto biodegradado en base a la aceleración del proceso por aditivos. Esto es especialmente importante para productos difíciles de reciclar y en la eventualidad de que algún residuo se salga del ciclo virtuoso del reciclaje este sea integrado al ambiente mediante biodegradación.



Los plásticos fabricados a partir de materiales fósiles son en su forma cadenas de carbono e hidrogeno (CH); por este motivo, tienen el potencial de biodegradación, pero debido a su impermeabilidad los microorganismos tienen dificultad para asimilarlas (ingerirlas y digerirlas). Por esto es comúnmente aceptado que el plástico se biodegrada, pero este proceso puede tomar cientos de años.

Ante esto existen hoy tecnologías de aditivos que aceleran la biodegradación del plástico haciendo que en su posible disposición final los microorganismos se sientan atraídos, generen una enzima o disminuya su peso molecular permitiendo la permeabilidad del plástico para que los microorganismos puedan digerirlo.

Ante esto y tomando como base lo expuesto por el Ministerio del medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el decreto 2198 de 2107 expresa:

Que la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible establece como objetivo principal "Orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a la competitividad de las empresas y al bienestar de la población", para lo cual definió una serie de estrategias y líneas de acción, de las cuales destaca el fortalecimiento de la reglamentación con énfasis en el establecimiento de obligaciones dirigidas a la regulación del uso y la restricción de materiales y productos.

Que la racionalización en el uso de los recursos naturales y la sostenibilidad del medio ambiente han generado la necesidad de modificar los procesos de producción de la industria del plástico a nivel mundial y nacional, incentivando la producción de bolsas plásticas biodegradables mediante la adición de aditivos de origen inorgánico, orgánico o biológico que permiten la biodegradación de los materiales. Así mismo, la industria del plástico ha desarrollado bolsas reutilizables que, a través de los múltiples usos por parte del consumidor, disminuye su huella de carbono a lo largo del ciclo de vida de la bolsa plástica.

Que a nivel internacional y nacional existen reglamentaciones y normalizaciones basadas en sustentos científicos sobre biodegradabilidad y reutilización de bolsas plásticas, que se han tomado como referencia para la expedición del presente Decreto, entre ellas la American Society for Testing and Materials ASTM.

En consideración esta misma metodología puede utilizarse para todos los plásticos de un solo uso que se mencionan en el proyecto de ley.

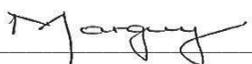
Cordialmente,

 <b>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS</b> Representante a la Cámara	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara
 <b>ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara	 <b>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS</b> Representante a la Cámara
 <b>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA</b> Representante a la Cámara	 <b>RUBY HELENA CHAGUI SPATH</b> Senadora de la República
 <b>CÉSAR E. MARTÍNEZ RESTREPO</b> Representante a la Cámara	 <b>JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS</b> Representante a la Cámara
 <b>MARGARITA MARÍA RESTREPO A.</b> Representante a la Cámara	 <b>JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS</b> Representante a la Cámara

 <b>AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO</b> Representante a la Cámara
 <b>YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara	 <b>JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA</b> Representante a la Cámara
 <b>KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE</b> Representante a la Cámara	 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara
 <b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2020 CÁMARA**

*por el cual se crea la declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones relacionadas.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por el cual se crea la declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones relacionadas”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear un procedimiento por cual se declare el conocimiento, el acogimiento y la aceptación de la Constitución Política como acto previo y voluntario al momento de obtener la Cédula de Ciudadanía.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. Definición.</b> La Declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la Constitución es un acto solemne en el que los ciudadanos declaran voluntariamente que son conscientes de los derechos y deberes emanados de la Carta Política y se obligan a respetarlos.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Formulario de solicitud individual de cédula de ciudadanía.</b> Antes de la expedición de la cédula de ciudadanía, el interesado deberá suscribir un formulario de solicitud. El formulario indicará la página web oficial donde se puede consultar el texto íntegro y actualizado de la Constitución Política de Colombia, y deberá contener antes de la firma la siguiente declaración:</p> <p><i>“Declaro que conozco la Constitución Política de Colombia; libre y voluntariamente acepto y me acojo al pacto social contenido en ella; juro que la respetaré y cumpliré, y asumiré las consecuencias de su incumplimiento; entiendo que en la democracia las decisiones se toman por mayoría, y entiendo también que bajo ninguna circunstancia las decisiones mayoritarias pueden afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de las personas; ejerceré mis derechos y libertades con lealtad y buena fe, y de la misma manera cumpliré mis deberes y respetaré los derechos y libertades de las demás personas”.</i></p> <p>La firma puesta en este formulario se entiende plasmada bajo la gravedad del juramento.</p> <p>El formulario también deberá incluir un espacio en blanco en el que cada solicitante podrá plasmar, libre de apremio, sus observaciones y aun sus eventuales desacuerdos con el texto de la Constitución Política. Anualmente la Registraduría Nacional del Estado Civil recogerá estas inconformidades y enviará copia del listado al Congreso de la República, al Presidente de la República y a la Corte Constitucional. En todo caso, la autoría de las observaciones y aun sus eventuales desacuerdos con el texto de la Constitución Política será un dato sensible conforme a lo dispuesto en la Ley 1582 de 2012.</p>	<p>El formulario será gratuito.</p> <p><b>ARTÍCULO 4. Entrega de la cédula de ciudadanía.</b> La entrega del documento de identidad al ciudadano, que llenare el formulario, se hará en ceremonia solemne, que podrá ser individual o colectiva, donde se tome el juramento y se recite de viva voz la declaración de aceptación y acogimiento a la Constitución Política. La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá velar por que en esa ceremonia se le entregue a cada uno de los ciudadanos una copia gratuita de la Constitución Política, ya sea de forma física o digital.</p> <p>El Instituto Nacional para Ciegos y la Registraduría Nacional del Estado Civil entregarán un ejemplar de la Constitución apto para las personas con discapacidad visual.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. Retroactividad de la ley.</b> Si algún ciudadano que ya posea su cédula de ciudadanía desea hacer la Declaración, podrá hacerlo de forma gratuita en cualquier Registraduría.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. Requisito para tomar posesión de cualquier cargo público.</b> La Declaración será un requisito indispensable para tomar posesión de cualquier cargo como servidor público a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. Declaración para las personas con discapacidad mayores de edad.</b> Las personas mayores de edad en condición de discapacidad rendirán la declaración de la que trata la presente ley, conforme con los mecanismos establecidos legalmente en lo concerniente a los apoyos para la realización de actos jurídicos. La Registraduría Nacional del Estado Civil reglamentará la materia.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. Formulario para las personas con discapacidad visual.</b> La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Instituto Nacional para Ciegos elaborarán de forma conjunta un formulario apto para las personas con discapacidad visual. En este formulario, se incluirán las instrucciones para acceder a la Constitución Política de Colombia disponibles en la biblioteca virtual del Instituto Nacional para Ciegos.</p> <p>El Instituto Nacional para Ciegos actualizará anualmente la Constitución disponible en esa biblioteca virtual.</p> <p><b>ARTÍCULO 9. Declaración para las personas pertenecientes a comunidades étnicas que no se comunican en castellano.</b> La declaración para las personas pertenecientes a comunidades étnicas que no se comunican en castellano sólo será obligatoria hasta tanto una ley posterior reglamente la materia para garantizar un enfoque diferencial.</p>
<p><b>ARTÍCULO 10. Extranjeros.</b> Esta ley no aplica para los extranjeros que soliciten su naturalización en Colombia, que se registró por lo dispuesto en la Ley 43 de 1993.</p> <p><b>ARTÍCULO 11. Vigencia.</b> La presente ley empezará a regir seis (6) meses después de su sanción y publicación.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>MARGARITA MARÍA RESTREPO A.</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>EDWARD DAVID RODRÍGUEZ R.</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>Son muy pocos los colombianos que conocen la Constitución Política. Por ejemplo, en 2017 el 15,5% de los ciudadanos no conocían cuáles eran los mecanismos de participación ciudadana<sup>1</sup>. Inclusive, algunos trabajos cualitativos han demostrado que los ciudadanos no conocen cuáles son sus derechos fundamentales<sup>2</sup> y como pueden reclamar su protección<sup>3</sup>. Esto a pesar de que la Constitución Política de 1991 lleva vigente 28 años.</p> <p>Por lo tanto, un primer objetivo de este proyecto de ley es aumentar la instrucción cívica de la Constitución Política, esto, siguiendo los lineamientos de la Ley General de la Educación (Ley 115 de 1994), que en su artículo 11 establece los contenidos pedagógicos de enseñanza obligatoria del estudio comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica en los establecimientos educativos oficiales o privados, y así, seguir fomentando el patriotismo, el sentido de pertenencia y un punto de vista crítico en nuestra juventud.</p> <p>Además, la declaración y la ceremonia de entrega de la cédula de ciudadanía permite que los ciudadanos puedan acceder a la Constitución en medio físico o digital, cumpliendo con lo establecido en el artículo 41 de la Carta: “El Estado divulgará la Constitución”.</p> <p>La pretensión es incluyente: la ley dispone el acceso de personas con discapacidad al texto de la Constitución Política, en concordancia con la recién aprobada ley de capacidad jurídica<sup>4</sup> y con la Convención de Derechos Humanos de Personas con Discapacidad. Así mismo, impone a la Registraduría y al INCI una obligación de contar con una Constitución apta para personas con discapacidad visual y a actualizarla frecuentemente, en cumplimiento del derecho a la igualdad entendida en sentido material.</p> <p>Sin embargo, este proyecto no afecta ni impone ninguna obligación a las comunidades étnicas, para que estas puedan participar en el proceso de creación legislativo y que se surta la consulta previa, conforme al derecho fundamental del que gozan esas comunidades según</p> <hr style="width: 20%; margin-left: 0;"/> <p><sup>1</sup> DANE, <i>Boletín Técnico: Encuesta de Cultura Política 2017</i>, PDF, Bogotá: DANE, Septiembre 28, 2017.</p> <p><sup>2</sup> Julieta Lemaitre Ripoll y Mauricio Albarracín Caballero, “Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia,” en <i>Políticas antidroga En Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos</i> (Bogotá: Universidad de los Andes, 2011).</p> <p><sup>3</sup> Julieta Lemaitre Ripoll, “alcances de la reforma legal: la prohibición de despido a la mujer embarazada en Colombia,” en <i>Más allá del derecho: Justicia y Género en América Latina</i>, Equidad y Justicia (Bogotá: Universidad de los Andes, 2005).</p> <p><sup>4</sup> Laura Cecilia Porras Santanilla, “Viviendo Del Rebusque:” <i>A Study of How Law Affects Street Rebuscadores in Bogotá</i>, Tesis de doctorado, University of Ottawa, 2018 (Ottawa, 2018).</p> <p><sup>5</sup> Congreso de la República, “TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2017 CÁMARA Y 236 DE 2018 SENADO,” <i>Gaceta del Congreso</i> (Bogotá), Junio 17, 2019, N°560 ed.</p>

lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y que ha sido desarrollado en varios fallos de la Corte Constitucional<sup>6</sup>.

El proyecto tiene un segundo objetivo: aumentar la legitimidad de la Constitución Política de Colombia. John Rawls ha explicado la idea del consenso constitucional, según la cual los actores políticos se ponen de acuerdo en unas reglas mínimas que todos prometen cumplir y alrededor de las cuales se fundamenta el debate político. Esas reglas permiten que las diferencias se resuelvan a través del derecho<sup>7</sup>. No en vano los teóricos conocidos como los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau) fundamentaban el respeto a la autoridad (o, en otras palabras, la legitimidad de estas) en un pacto o contrato social en el que se entregaban algunas libertades a cambio de unos bienes jurídicos<sup>8</sup>.

Sin embargo, en Colombia el consenso constitucional ha sido endeble, pues varios actores, como el ELN, los grupos paramilitares y anteriormente las FARC han desconocido el pacto social (la Constitución Política de Colombia)<sup>9</sup>.

Precisamente, el presente proyecto busca que las personas tengan conocimiento de la importancia de nuestra Carta Magna, para que al momento de ejercer sus derechos políticos sean conscientes del funcionamiento de la democracia colombiana: (i) el respeto a los derechos fundamentales<sup>10</sup>, (ii) pero también de los deberes establecidos en la Constitución, (iii) la aceptación de que por regla general las decisiones se toman por mayoría, como se origina de la idea clásica de democracia<sup>11</sup> pero que (iv) en ocasiones las mayorías deben ser limitadas para evitar que se vulneren los derechos de las minorías<sup>12 13 14 15</sup>. Estas reglas básicas deben ser aceptadas por toda persona que desee ser ciudadano colombiano, haya llegado a la mayoría de edad y tenga posibilidades reales de conocer la Constitución y dar un consentimiento libre e informado sobre su voluntad de aceptar y acogerse al pacto social contenido en ella, en especial por los servidores públicos, pues sería inconcebible que las personas encargadas de velar por el cumplimiento de la Constitución Política y por la satisfacción del interés general no reconocieran la legitimidad político-jurídica de la Carta.

<sup>6</sup> Véanse, entre otras, las sentencias SU-123/18 (MM.PP. Albero Rojas Ríos, Rodrigo Uprimny Yepes), SU-217/17 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-097/17 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-083/03 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

<sup>7</sup> Jhon Rawls, "The Idea Of An Overlapping Consensus," *Oxford Journal of Legal Studies* 7, no. 1 (marzo 1, 1987): 1-16.

<sup>8</sup> Juan Fernando Jaramillo Pérez et al., *El Derecho frente al poder: surgimiento, desarrollo y crítica del Constitucionalismo Moderno* (Bogotá: Universidad Nacional De Colombia, 2018).

<sup>9</sup> Jorge Andrés Hernández Vásquez, "La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del Consenso Constitucional," *Colombia Internacional* 79 (2013): 49-79.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-406/92, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>11</sup> David Held, *Modelos de Democracia* (Buenos Aires: Troquel, 1996), 1-56.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-241/10, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150/15, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-379/16, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>15</sup> Marco Antonio Rivera León, "Jurisdicción Constitucional: Ecos Del Argumento Contramayoritario," *Cuestiones Constitucionales* 22 (2010): 223-260.

Sin embargo, como explica Jorge Andrés Hernández, eso no quiere decir que todos estén de acuerdo con las reglas mínimas, por el contrario, este

[N]o elimina las diferencias razonables que existen entre diversos actores políticos y sociales, e incluso entre miembros de la Corte Constitucional o del poder judicial, sobre la interpretación de artículos, instituciones o valores consignados en el texto constitucional. (...) Un orden constitucional fracasa si la división social sobre la interpretación de la constitución deriva en una división sobre la autoridad de la constitución misma y de sus instituciones<sup>16</sup>.

El formato de solicitud individual establecido en la presente ley permite que los ciudadanos puedan expresar libremente ante la Corte Constitucional, el Congreso y la Presidencia de la República sus observaciones y reparos sobre qué aspectos de la Constitución no están de acuerdo, pero aceptando que sus controversias se dirimen conforme a las reglas establecidas en ella. Estas instituciones podrían usar esa información como insumo relevante para sus decisiones. Por supuesto, no se busca estigmatizar a nadie por sus opiniones y las identidades de los inconformes serán tratadas como datos sensibles.

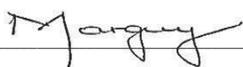
Con todo, la ley soluciona dos problemas de vigencia. En primer lugar, el de la retrospectividad: pues permite que los ciudadanos que no tuvieron oportunidad de hacer la Declaración, pero que ya obtuvieron su cédula, la hagan si así lo desean. Por último, establece un plazo de 6 meses para que empiece a regir, permitiendo que las instituciones, en especial la Registraduría, se preparen para el idóneo funcionamiento del trámite y de la Declaración.

#### AGRADECIMIENTOS

Gracias a mi equipo de trabajo legislativo y a Andrés Rodríguez Morales, estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, por la estructuración de esta iniciativa legislativa, la cual tiene como objetivo principal adquirir un mayor sentido de pertenencia con nuestra Nación, aumentar la legitimidad de la Constitución Política, y así, seguir construyendo país para volver a creer.

<sup>16</sup> Jorge Andrés Hernández Vásquez, *op. cit.*: 54.

De los Honorables Congresistas,



MARGARITA MARÍA RESTREPO A.  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ R.  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 283 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se regula el sistema audiodescripción en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2020

*"Por medio de la cual se regula el sistema audiodescripción en Colombia y se dictan otras disposiciones"*

El Congreso de la República de Colombia

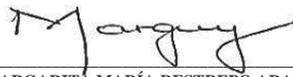
DECRETA

**Artículo 1. Objeto.** Proporcionar información sobre los elementos espaciales y característicos de los personajes y entornos que hacen parte de una producción audiovisual, a las personas con discapacidad visual, para que estos puedan receptionar la totalidad de información que se muestra en ellas.

**Artículo 2. Definición.** La audiodescripción es un sistema de apoyo a la comunicación que consiste en una técnica de guión y producción de audio que suministra una adecuada y suficiente información para explicar y describir las imágenes mostradas en una producción, para que el receptor con discapacidad visual la perciba de la forma más parecida a como lo hace una persona con ese sentido.

**Artículo 3. Aplicación.** Las producciones que se emitan en televisión abierta, la señal local de producción propia de los sistemas por suscripción y los programas informativos, educativos, documentales culturales y de interés general de producción nacional, deberán incorporar el sistema de audiodescripción para la recepción de las personas con discapacidad visual.

**Artículo 4. Deberes de las autoridades.** Las emisiones oficiales del Gobierno Nacional, del Congreso de la República y de las demás autoridades públicas, deberán tener el sistema de audiodescripción para la total comprensión de las personas con discapacidad visual.

<p><b>Artículo 5 Vigencia.</b> La presente ley entrará a regir desde el momento de su promulgación y deberá ser reglamentada en un término no mayor a un año por el Gobierno Nacional</p>  <p><b>MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. IMPORTANCIA DE LA AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>Hablar de inclusión social en la comunicación, es hablar de derechos, de desarrollo humano y de participación colectiva. Permitir que personas con discapacidad visual, se acerquen a estos contenidos con audiodescripción, contribuye a la disminución de las brechas sociales y a la verdadera inmersión cultural de estos grupos de especial protección constitucional.</p> <p>La audiodescripción busca equiparar el entendimiento de piezas audiovisuales por parte de personas con discapacidad visual, pues si bien se habla desde la teoría de la comunicación que es el receptor quien, en últimas le asigna el significado al mensaje, esta herramienta busca, por así decirlo, poner el terreno de juego en las mismas condiciones para ambos bandos, es decir; no asignar el significado completo del mensaje, sino proporcionar los elementos que, por razones de salud (como es la falta de visión), impiden que códigos no verbales pueden ser percibidos por personas ciegas.</p> <p>La audiodescripción es una herramienta sonora que permite emitir por medio de un sistema cerrado de audio la información correspondiente a la pieza audiovisual en proyección, compensando la carencia de captación de la parte visual que no les permite a las personas en situación de discapacidad visual comprender la totalidad del mensaje.</p> <p>Es por ello, que es necesario y conveniente el trámite de esta iniciativa legislativa para garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad visual; medida que, además, estarían beneficiando a 1.948.332 personas en el país que tienen esa condición, según cifras oficiales (Censo de Población y Vivienda, 2018), correspondientes al 62.17% de la población en condición de discapacidad y al 4.41% de la población colombiana en general.</p> <p><b>2. HISTORIA DE LA AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>Este sistema fue desarrollado por el periodista norteamericano Gregory Frazier, en su tesis de postgrado "Máster of Arts.", de la Universidad de San Francisco.</p>
<p><i>"En 1987, Frazier fundó el AudioVision Institute (ADC-Audio Description Coalition, 2010) de la Universidad Estatal de San Francisco junto al profesor August Coppola, hermano del cineasta Francis Ford Coppola"</i> (Zurita, 2010). A partir de este entonces, la audiodescripción se extendió por Norteamérica y Japón. En 1989 fue presentada formalmente en el Festival de Cine de Cannes.</p> <p>En los años noventa se desarrollaron distintos proyectos en el ámbito televisivo, en 1992 se llevó a cabo el programa AUDETEL (Zurita, 2010) (Audio Described Televisión) en Inglaterra, que tuvo una buena acogida, convirtiendo a este país en uno de los más avanzados en esta materia.</p> <p>En lo que respecta a contenidos, la mayor cantidad de investigaciones son de origen europeo, más específicamente español y británico, así como de variadas índoles académicas como: la producción sonora, la lingüística, la comunicación y la producción cinematográfica.</p> <p>El difícil acceso a entornos públicos de entretenimiento por parte de la población con discapacidad visual se traduce en la pérdida de su autonomía como personas, de su potencial como integrantes de la sociedad, y la no participación plena en ámbitos culturales.</p> <p>En la versión 29 del Festival de Cine de Bogotá, en el año 2012, se realizó la prueba piloto del cine accesible para ciegos con la película colombo mexicana "El Gallo de Oro" del director Roberto Gavaldón, con la participación de los escritores Carlos Fuentes y Gabriel García Márquez como guionistas, siendo esta la primera participación de la audiodescripción en un festival de cine colombiano. (INCI, 2012)</p> <p><b>3. DIFICULTADES DE LA FALTA DE LA AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>Los problemas que tienen las personas con ceguera total o baja visión, no se limitan a cuestiones de movilidad ni de acceso a la educación y al trabajo, tienen que ver también con la capacidad de relacionarse con su entorno, esto a través de la cultura, el arte y las diferentes manifestaciones sociales.</p> <p>En Colombia existe un número limitado de producciones de películas o programas originales con audiodescripción para ciegos, ya que el público en general no conoce de esta herramienta para describir las imágenes a las personas con discapacidad visual para</p>	<p>que comprendan la totalidad del mensaje que contienen estos videos.</p> <p>La audiodescripción aporta a la inclusión social, en la medida en que permite que en un mismo espacio, personas ciegas y no ciegas, interactúen y participen en manifestaciones culturales como el cine y la televisión que aportan a la consolidación de identidad y al acceso de expresiones artísticas.</p> <p><b>4. CAMPOS DE APLICACIÓN DE LA AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>La audiodescripción se aplica fundamentalmente a las artes y medios de comunicación que contengan un importante componente visual, por lo que se suele utilizar en salas de teatro, salas de cine, productos de vídeo y DVD, la televisión, entre otros; así mismo, sus principios son aplicables o coadyuvan a la adaptación de museos y otros espacios culturales o tecnológicos.</p> <p>Cada uno de estos campos presenta peculiaridades que han de ser tenidas en cuenta a la hora de realizar la adaptación de sus contenidos puramente visuales, tanto por las características de los mensajes como de los soportes en los que se producen.</p> <p><b>5. EXPERIENCIAS DE AUDIODESCRIPCIÓN EN COLOMBIA</b></p> <p>En lo que respecta a Colombia, lastimosamente las investigaciones sobre la audiodescripción son escasas, los espacios en donde se ha desarrollado esta herramienta en el país han sido más prácticos que teóricos. Se reconocen las siguientes iniciativas:</p> <p>a) En la versión 29 del Festival de Cine de Bogotá en el año 2012 se realizó la prueba piloto del cine accesible para ciegos con la película colombo mexicana "El Gallo de Oro" del director Roberto Gavaldón, con la participación de los escritores Carlos Fuentes y Gabriel García Márquez como guionistas, siendo esta la primera participación de la audiodescripción en un festival de cine colombiano. (INCI, 2012)</p> <p>b) El 28 de noviembre del 2014, el Canal Caracol inició la emisión del programa "Entre Ojos" en formato audiodescrito. "Los Hijos del Cumanday- Volcán Nevado del Ruiz" fue el documental con el que se comenzó este proyecto, donde las personas ciegas y con baja visión irreversible podían acceder a los documentales televisivos mediante la aplicación WhatsCine, utilizada en teléfonos celulares inteligentes o tabletas, con la</p>

<p>cual se sincroniza el audio de una producción audiovisual y sus diálogos, con las descripciones que han sido previamente incorporadas a la aplicación.</p> <p>e) Proyecto “<i>Mi cine accesible</i>” del Ministerio de Cultura y la Dirección de Cinematografía (2015), el cual contó con 10 obras colombianas de corto y largometraje, de ficción y documental, intervenidas con sistemas de accesibilidad y acompañadas de una Guía Básica, la cual tuvo por objeto ofrecer recomendaciones que permitan a los gestores culturales planear y ejecutar una programación cinematográfica y realizar procesos de formación de públicos responsables e inclusivos.</p> <p>d) El 26 de febrero del 2016 en el 56 Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, se presentó la audiodescripción de la película “<i>El Abrazo de la Serpiente</i>” en versión accesible de la película colombiana nominada al Óscar.</p> <p>e) El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) promueve desde el año 2014 espacios en diferentes ciudades de Colombia llamados “<i>Cine Para Todos</i>”, donde se proyectan películas nacionales e internacionales de forma gratuita y audiodescrita para los ciegos y sus familias.</p> <p><b>6. DEFINICIÓN DE AUDIODESCRIPCIÓN</b></p> <p>Para la filóloga y traductora española (Belmonte, 2013) la audiodescripción es pues un sistema creado para sustituir la falta de percepción visual por descripciones sonoras complementarias. Su finalidad es proporcionar información sobre: situación espacial, gestos, actitudes, paisajes, vestuario, etc. En definitiva, detalles que son esenciales para comprender el desarrollo de la narración.</p> <p>Esta definición se remite a los elementos del lenguaje no verbal que se “<i>pierden</i>” en el proceso comunicativo de una persona con discapacidad visual.</p> <p>Por su parte, la norma (UNE 153020, 2005), que regula y estipula de manera global la realización de contenidos audiodescritos, lo señala como:</p> <p>“servicio de apoyo a la comunicación que consiste en el conjunto de técnicas y habilidades aplicadas, con objeto de compensar la carencia de captación de la parte visual contenida en cualquier tipo de mensaje, suministrando una adecuada</p>	<p>información sonora que la traduce o explica, de manera que el posible receptor con discapacidad visual perciba dicho mensaje como un todo armónico y de la forma más parecida a como lo percibe una persona que ve”. (Pág. 7)</p> <p>En esta conceptualización se hallan elementos novedosos como el de traducción y explicación de escenas, las que a su vez remiten a signos y códigos particulares que merecen ser explicados, pues por poner un ejemplo; si se describe la habitación del personaje principal y se menciona la existencia de un cuadro colgado en la pared, no será lo mismo decir que dicho cuadro pertenece a la fotografía de un pariente del protagonista a decir que es un cuadro ilustre de un artista en particular.</p> <p>Esta es la relevancia de la audiodescripción en la sociedad; el acceso a la cultura por medio de los contenidos comunicativos, acceso que debe ser incluyente y posible para todos los ciudadanos, sin distinción alguna.</p> <p><b>7. LA AUDIODESCRIPCIÓN EN EL DERECHO COMPARADO</b></p> <p>En algunos países, se han aprobado leyes que reconocen el derecho de las personas con discapacidad visual al acceso a la información y se crearon normas consensuadas con los distintos sectores involucrados con el objeto de implementar estándares que permitan crear productos y/o servicios con diseño universal.</p> <p>a) En Argentina, la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual hace referencia al subtítulo oculo, el lenguaje de señas y la audiodescripción como medios a utilizar para lograr el acceso de las personas con discapacidad a los contenidos audiovisuales, espectáculos en vivo y programas culturales.</p> <p>La reglamentación de esta ley establece la cantidad de horas mínimas de programación en las que se deben emitir contenidos con las distintas prácticas de accesibilidad. Además, dispone que tanto el subtítulo oculo como el lenguaje de señas y la audiodescripción deberán realizarse con tecnología de última generación, a los efectos de garantizar servicios de calidad, conforme a las buenas prácticas internacionales. Pero no existe ninguna norma que establezca pautas mínimas que realmente garanticen un servicio de calidad.</p> <p>b) En España, se ha desarrollado la norma UNE 153020: “<i>Audiodescripción para personas con discapacidad visual. Requisitos para la audiodescripción y elaboración de audio</i></p>
<p>guías” que establece los requisitos de calidad que deben tener en cuenta las instituciones, empresas y profesionales que trabajen en la elaboración de producciones audiodescritas.</p> <p>c) En el Reino Unido, se redactaron las Directrices de la ITC (Independent Television Commission) “<i>Guidance on Standards for Audio Description</i>” que establece algunos aspectos técnicos y lingüísticos para la redacción de un guión de audiodescripción.</p> <p>d) En Estados Unidos, las normas creadas por el Consejo Americano de Ciegos (American Council of the Blind) “<i>Audio Description Guidelines and Best Practices</i>” forman parte del proyecto “<i>The Audio Description Project</i>” que ha estudiado y desarrollado el tema con mucha profundidad.</p> <p>Estos son algunos ejemplos de países que han entendido la verdadera importancia de la integración de las personas con discapacidad visual a la cultura y la información. No obstante, queda un largo camino por recorrer.</p> <p><b>8. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</b></p> <p>El acceso a la información, a las comunicaciones y a la cultura, es un derecho fundamental de todo ser humano, consagrado por las Naciones Unidas y contemplado en la Constitución Política de Colombia en los artículos 1, 2, 13, 16, 47, 67, 69 y 70, pues es decisivo en el libre desarrollo de la personalidad.</p> <p>Por lo tanto, el acceso a la información es un derecho básico, disponible para todos los públicos que permite conocer sobre información económica, política, financiera y científica. Pero a él siguen otros derechos, tales como: a la educación, a la cultura, al trabajo, a la recreación y deporte. La accesibilidad, no sólo al conocimiento, a la lectura y a la escritura, sino también a las instalaciones públicas y privadas, a los servicios públicos, a la señalización, el derecho a la ciudadanía y a la participación, para hacer ejercicio de sus competencias ciudadanas.</p> <p>La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, ratificada por nuestro país por la Ley 1346 de 2009, con Sentencia de constitucionalidad C-293 de 2010, que consagra en el literal A), del numeral 1 del artículo 21, sobre derecho a la información, que se debe “<i>Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad</i>”.</p>	<p>El artículo 16 Numeral 7 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, establece que el Gobierno debe “<i>Diseñar las estrategias de información y divulgación accesibles para personas con discapacidad...</i>”, como sería la audiodescripción para ciegos.</p> <p>Por su parte, la Ley Estatutaria de Discapacidad 1618 de 2013, que desarrolla la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relaciona en el numeral 2, literal b) de su artículo 2 las barreras a la información, así: “<i>b) Comunicativas: Aquellos obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a la consulta, al conocimiento y en general, el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso comunicativo de las personas con discapacidad a través de cualquier medio o modo de comunicación, incluidas las dificultades en la interacción comunicativa de las personas</i>”.</p> <p>En este contexto, el Congreso de la República aprobó la Ley 1680 de 2013, que tiene por objeto, “<i>garantizar el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión, a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad</i>”.</p> <p>Adicionalmente, establece el artículo 5° de la Ley 1680, que “<i>El Gobierno Nacional establecerá las políticas que garanticen el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, al trabajo, a la educación y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en concordancia con la Ley 1346 de 2009</i>”.</p> <p>Lo más importante de la Ley 1680 de 2013 es la posibilidad de adaptar toda obra para el acceso de las personas con discapacidad visual, en las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o procedimiento, que podrán ser reproducidas, distribuidas o adaptadas, en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas.</p> <p>“<i>Artículo 12. Limitaciones y excepciones a los Derechos de Autor. Para garantizar la autonomía y la independencia de las personas ciegas y con baja visión en el ejercicio de sus derechos a la información, las comunicaciones y el conocimiento, las obras literarias, científicas, artísticas, audiovisuales, producidas en cualquier formato, medio o</i></p>

*procedimiento, podrán ser reproducidas, distribuidas, comunicadas, traducidas, adaptadas, arregladas o transformadas en braille y en los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas ciegas y con baja visión, sin autorización de sus autores ni pago de los Derechos de Autor, siempre y cuando la reproducción, distribución, comunicación, traducción, adaptación, transformación o el arreglo, sean hechos sin fines de lucro y cumpliendo la obligación de mencionar el nombre del autor y el título de las obras así utilizadas”.*

Por su parte, la Ley Estatutaria 1712 de 2014, establece la transparencia en la información pública, así como el derecho al acceso a la información pública nacional, consagrando en el artículo 8º, criterios diferenciales de accesibilidad para la población con discapacidad.

En este sentido, la Ley Estatutaria 1712 de 2014 elevó el acceso a la información, a derecho fundamental, derecho que garantiza el acceso a la información de las personas con discapacidad.

Por último, encontramos la nueva Ley 1915 de 2018 de derechos de autor y que modifica la Ley 23 de 1982, estableciendo la exención del pago de derechos patrimoniales de autor, cuando se trate de la adaptación de una obra para personas con discapacidad visual.

**9. CONSIDERACIONES FINALES**

Como se aprecia, existen diversas leyes en el complejo entramado normativo colombiano, que garantizan el derecho a la información de las personas con discapacidad en general y en particular con discapacidad visual, habiéndose elevado a la categoría de derecho fundamental, la accesibilidad de la información pública de acuerdo con la ya reseñada Ley 1712 de 2014.

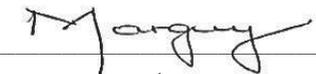
Se ratifica entonces por medio de la normativa colombiana el acceso en condiciones de equidad a los medios masivos de comunicación y los diversos contenidos comunicativos, esta descripción incluye a las personas con discapacidad visual, que por su condición se ve afectado su libre desarrollo en un Estado social de derecho.

Además, atendiendo a los lineamientos establecidos en la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad de las Naciones (Ley 1346 del 2009), con sentencia de constitucionalidad C-293 del 2010, contamos con la asesoría técnica del Instituto Nacional

para Ciegos (INCI), cómo organismo especializado en la garantía de los derechos de la población con discapacidad visual, para la construcción de la presente iniciativa legislativa.

Por todo lo anterior, Honorables Congresistas, pongo a su consideración la presente iniciativa que busca regular el sistema de audiodescripción en Colombia, con el fin de dignificar y reconocer los derechos de esta población que tanto lo necesita.

De los Honorables Congresistas,

  
**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 284 DE 2020 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos.*

**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2020**

**"Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos"**

\*\*\*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO: Objeto.** En consonancia con los principios del artículo primero (1º) de la Constitución Política de Colombia, declárese de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y créese el mecanismo de vacunas por impuestos.

**ARTÍCULO SEGUNDO: Priorización de alianzas para obtener recursos en medio de una amenaza pandémica y destinación de estos.** Se considerarán alianzas estratégicas intergubernamentales prioritarias las alianzas entre el Gobierno colombiano con organismos multilaterales y el sector privado, con el propósito de acopiar recursos científicos, financieros y logísticos, que le permitan al país dar una respuesta oportuna ante cualquier amenaza pandémica.

Para asegurar el acceso preferente a tratamientos preventivos y curativos con el propósito de contrarrestar estas contingencias, el Gobierno Nacional podrá destinar directamente recursos financieros y firmar convenios con comunidades científicas y laboratorios especializados, públicos o privados, ubicados dentro o fuera del país.

**ARTÍCULO TERCERO: Vacunas por impuestos.** Con el fin de atender de manera oportuna el proceso de inmunización contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia, el Gobierno Nacional, previo concepto del Instituto Nacional de Salud - INS y el INVIMA, podrá autorizar a personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, para efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la importación o compra de vacunas en el mercado interno, con el objeto de ponerlas a disposición del sistema de salud para su distribución en todo el territorio nacional.

**PARÁGRAFO.** Las vacunas o productos a los que alude el presente artículo estarán supeditados a la normatividad que al respecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTICULO CUARTO: Reglamentación.** Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación necesaria para su puesta en marcha, incluyendo mecanismos de compra y distribución que atiendan criterios de universalidad, igualdad, prevalencia de la salud, la dignidad humana y el gasto público social.

**ARTICULO QUINTO: Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas



**Ricardo Ferro Lozano**  
 Representante a la Cámara por el Tolima  
 Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**“Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier epidemia”**

\*\*\*

**1. Contexto y justificación**

En 2020, con la declaratoria de la OMS de la pandemia por el virus SARS-CoV-19, los países no solo empezaron a tomar acciones para contener la enfermedad del COVID-19 en sus ciudadanos, sino a promover investigaciones médicas y científicas para el desarrollo de una vacuna que genere inmunidad en la población.

Con 16'262.481 casos y 648.913 muertes confirmadas al mediodía del 27 de julio en todo el mundo, y 248.976 casos y 8.525 muertes en Colombia<sup>3</sup>; la pandemia sigue avanzando y no da luces de detenerse. Las vacunas serán entonces, la única solución que garantice una solución a la crisis mundial.

Según la OMS<sup>4</sup>, al 24 de julio de 2020 ya 25 vacunas se encontraban en fase de ensayos clínicos y 141 en evaluación preclínica. A pesar de la incertidumbre sobre su efectividad y el tiempo de inmunización, y, sobre todo, del momento en que la tendremos, los gobiernos del mundo ya empezaron a garantizar el acceso de sus países a unidades de la vacuna. Según los expertos, es probable que la primera esté disponible después de mediados del 2021.

Lo anterior, por intermedio de dos acciones: la primera, pre-ordenando compras de vacunas a las farmacéuticas multinacionales que se encuentran ya en ensayos clínicos y segundo, financiando investigaciones en laboratorios de sus países o de otros asociándose con estos.

Colombia, hasta el momento, además de ser miembro de la OMS, hace parte de la Alianza para las Vacunas y del Fondo de Acceso Global para las Vacunas. Lastimosamente, esto no garantizará el acceso pronto recién estas se encuentren disponibles, pues el enfrentamiento mundial por las unidades estará tremendamente protagonizado por aquellos países que financiaron o adquirieron las vacunas de manera temprana.

<sup>3</sup> Estado casos Coronavirus: <https://news.google.com/covid19/map?hl=es-419&gl=US&ceid=US:es-419>  
<sup>4</sup> Lista y estado Vacunas OMS: <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines>

Estados Unidos, llegó a un acuerdo con la farmacéutica Pfizer y BioNTech por US\$ 1.950 millones para producir 100 millones de dosis de una vacuna de esta empresa, además de los ensayos propios realizados por el Gobierno en alianza con otras empresas. El Reino Unido, por su lado, ya cerró tratos por 190 millones de dosis de diferentes vacunas: 100 millones de la vacuna de Oxford y AstraZeneca, 60 millones de la de Valneva y 30 millones de la de Pfizer y BioNTech. Mientras tanto, la Unión Europea, en cabeza de Francia, Alemania, Italia y Países Bajos, creó una alianza para el acceso inclusivo a las vacunas, aunando esfuerzos para invertir en el desarrollo de estas y asegurar unidades para la comunidad europea de manera igualitaria. La Canciller Alemana, Ángela Merkel, por su parte, inyectó 300 millones de euros para que el país fuera accionista de Curevac, otra farmacéutica que está desarrollando una vacuna. Finalmente, Brasil se garantizó el acceso pues apostó por los ensayos clínicos de la vacuna de Oxford y otra proveniente del laboratorio chino Sinovac, las cuales ya llegaron al país y permitirán no solo hacer pruebas en la población brasileña, sino que garantizarán el acceso a 30,4 millones de dosis inicialmente, y si da resultados positivos, llegar a 70 millones eventualmente.

Los mecanismos multilaterales probablemente harán muchos esfuerzos por países que no tienen el músculo financiero, pero como se está demostrando actualmente, son aquellos los que lograrán inmunizar a sus poblaciones con más rapidez. Tristemente, y muy a pesar de los intentos de la OMS para que la Unión Europea fuera la garante de dar un acceso en igualdad para todos los países a la vacuna, esta rechazó este ofrecimiento por considerar que debe enfocar sus esfuerzos en los ciudadanos de su comunidad<sup>5</sup>.

Este escenario de acaparamiento de las unidades disponibles para los países que se adelantaron en la carrera es desalentador para nuestro territorio, pues mientras estos países garantizan acceso a vacunas, Colombia hasta a penas está estableciendo contactos con Oxford y AstraZeneca a través del Embajador en ese país<sup>6</sup>. Teniendo en cuenta las dificultades y los costos, es importante duplicar esfuerzos que garanticen al país un mayor acceso a las vacunas y la inmunización de por lo menos un 60% de la población, que es el nivel en el que se logra la inmunidad de grupo y evitar el extensivo contagio y las muertes asociadas a este.

Por lo anterior, este proyecto busca que las estrategias para inmunizar a la población colombiana frente a emergencias sanitarias generadas por pandemia sean declaradas de interés general prioritario, evitando las dificultades que tienen los servidores públicos que encabezan el Gobierno Nacional para destinar recursos y/o hacer inversiones de riesgo en

<sup>5</sup> Unión Europea rechaza alianza dirigida por OMS para distribuir vacunas Covid19. En: <https://www.valoranalitico.com/2020/07/25/union-europea-rechaza-alianza-dirigida-por-oms-para-distribuir-vacunas-covid-19/>  
<sup>6</sup> Juan Lozano. Pilas con las Vacunas. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/juan-lozano/pilas-con-las-vacunas-columna-de-juan-lozano-522484>

productos médicos sobre los que todavía existe incertidumbre<sup>5</sup>, y asimismo, permitiéndole a este poder establecer alianzas con actores internacionales y nacionales que le permitan reforzar la inmunización de los ciudadanos.

Asimismo, el proyecto crea un marco legal que integra vehículos institucionales que permitan a los privados aportar a esta carrera dentro de la pandemia. Importante aclarar, que dotando de facultades al ejecutivo para que reglamente estos vehículos, pero permitiendo que los privados también hagan esfuerzos para ayudar al país a lograr la inmunización. Adicionalmente a esto, se establecen criterios distributivos de estos recursos y de priorización del acceso a sectores de la población, como personal de salud y ciudadanos con alto riesgo.

Esta ley de vacunas debe considerarse de interés nacional prioritario dada la crisis por la que atraviesa el mundo y el país, para que Colombia pueda entrar a competir en esta pelea geopolítica donde los países están luchando por sus intereses nacionales, con toda razón, pues son las vidas de sus ciudadanos las que están buscando garantizar.

**2. Normatividad**

**i. Derecho fundamental a la salud**

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 44 versa lo siguiente:

*Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.*

Mientras tanto, el artículo 49 indica que:

*Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades*

<sup>5</sup> Ibid.

*territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*

A pesar de que estos artículos de Constitución Política consagraron el derecho a la salud de manera universal (solo de los niños según el Art. 44 C.P.C.), sino como un servicio (Art. 49 C.P.C.), la Corte Constitucional, mediante su jurisprudencia, lo declaró conexo al derecho fundamental a la vida (Sentencia T-597/1993), y posteriormente dio miras a un derecho fundamental en la Sentencia T-016 de 2007, expresando lo siguiente:

*A propósito del derecho fundamental a la salud puede decirse que respecto de las prestaciones excluidas de las categorías legales y reglamentarias únicamente podrá acudirse al amparo por vía de acción de tutela en aquellos eventos en los cuales logre demostrarse que la falta de reconocimiento del derecho fundamental a la salud (i) significa a un mismo tiempo lesionar de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada con la vulneración del derecho; (ii) se pregona de un sujeto de especial protección constitucional y/o (iii) implica poner a la persona afectada en una condición de indefensión por su falta de capacidad de pago para hacer valer ese derecho.*

Luego, la Corte, por intermedio de la Sentencia T-760 de 2008 declaró este derecho un derecho fundamental autónomo, unificando las decisiones proferidas sobre la garantía de este:

*El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones*

necesarias para proteger una vida digna. A continuación, pasa la Corte a delimitar y caracterizar el derecho a la salud, en los términos en que ha sido consignado por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la Ley y la jurisprudencia.

Posteriormente, el legislador, por intermedio de la Ley 1751 de 2015, estableció en su artículo primero que su objeto era "garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección". Dado lo anterior, y de nuevo retomando la jurisprudencia de la Corte, es un derecho de doble connotación, tanto fundamental como asistencial<sup>6</sup>, y conexo al derecho fundamental a la vida.

Según Gañán Echavarría (2013):

*El derecho a la salud analizado en clave del Estado social es un verdadero derecho fundamental por ser universal, irrenunciable, inherente a la persona humana, integral e integrador, esencial para la materialización de una vida digna y con calidad, y vital para la eficacia real del principio de igualdad material. Comporta libertades y derechos. Por ello, el derecho fundamental a la salud en Colombia debe ser un derecho seriamente fundamental, protegido por todas las garantías constitucionales y legales propias de tal tipo de derechos.*

Entretanto, y por lo expresado anteriormente, el Estado Colombiano, en cabeza del Gobierno Nacional, tiene la doble obligación de garantizar el goce efectivo de este derecho y además la prestación de servicios que ayuden a satisfacerlo de manera efectiva e integral. Para cumplir este último, la Ley 100 de 1993 estructuró el Sistema General de Seguridad Social el Salud – SGSSS con el fin de regular el servicio público de prestación en salud, teniendo en cuenta el artículo 49 superior, y crear condiciones para el acceso universal a este servicio<sup>7</sup>.

**Interés nacional prioritario de la atención en salud en el marco de una pandemia**

El artículo 11 de la Constitución Política establece que la vida es un derecho fundamental inviolable, y según el artículo 1º de la Constitución Política:

*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo*

<sup>6</sup> Jaime León Gañán Echavarría. (2013) De la naturaleza jurídica del derecho a la salud en Colombia. Superintendencia Nacional de Salud. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/naturaleza-juridica-derecho-salud-colombia.pdf>  
<sup>7</sup> Ibid.

científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada". (subrayas fuera del texto original).

Con esta declaratoria, y basados en el Decreto anteriormente expuesto, el Gobierno Nacional, utilizando las facultades conferidas para el Ministerio de Salud, podrá adoptar de carácter urgente para limitar la diseminación de una enfermedad. Entre estas medidas, estaría claramente la compra de unidades de vacunas a la comunidad internacional y a las farmacéuticas multinacionales.

No obstante, el marco constitucional y legal actual es limitante para tomar acciones integrales frente a esta garantía, por lo anterior este proyecto permitiría al Gobierno, sin preocupación de enfrentar estas limitaciones, ejercer decisiones que garanticen el acceso prioritario del país a vacunas.

**iii. Obras por impuestos y vacunas por impuestos**

Según la Agencia de Renovación del Territorio<sup>8</sup>,

*Obras por Impuestos es un mecanismo del Gobierno Nacional, mediante el cual las empresas tienen la posibilidad de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza.*

La Ley 1819 de 2016, "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones", en su artículo 238 establece que:

**Artículo 238. Obras por impuestos.** Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las Zomac, que se encuentren debidamente aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio ART, previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), relacionados con el

<sup>8</sup> ABC de Obras por Impuestos. ARN. En: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras\\_por\\_impuestos/abc\\_obras\\_por\\_impuestos-oxi](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos/abc_obras_por_impuestos-oxi)

y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (subrayas fuera del texto)

Además, el artículo 2º indica que:

*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (subrayas fuera del texto); facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

Teniendo en cuenta lo anterior y lo expuesto sobre el derecho fundamental a la salud y su conexidad con el derecho a la vida, y la obligación del estado consagrada en el artículo 2º superior de garantizar la efectividad de estos derechos, se considera pertinente crear un marco legal que permita al Gobierno declarar la atención en salud como de interés nacional prioritario en el marco de una pandemia y/o emergencia sanitaria.

**ii. Coronavirus y derecho a la salud**

Dada la situación mundial expresada en el aparte primero de esta exposición de motivos, el Gobierno, el 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, mediante la Resolución de MinSalud No. 285 de esa misma fecha.

Para emitir tal declaratoria, el Ministerio de Salud se basó en las siguientes disposiciones:

- Ley 1979 que indica que "corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud."
- Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1 .4.3 que establece que "El Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, "sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios

suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial. (subrayas fuera del texto)

Este mecanismo fue reglamentado por el Decreto Reglamentario 1915 de 2017, y actualmente, estas inversiones tienen unos rubros definidos de manera taxativa para las obras, a saberse: agua potable y alcantarillado, energía, infraestructura vial, educación y salud públicas. Además, estas disposiciones tienen la limitación de que solo aplican para municipios ZOMAC.

Este proyecto de ley permitiría, a diferencia de lo anterior, que los contribuyentes al impuesto de renta determinados por esta normatividad puedan utilizar el mecanismo para efectuar la compra de vacunas, con el fin de apoyar a la inmunización de los ciudadanos en todos los territorios del país, así garantizando sus derechos a la salud y a la vida en igualdad de condiciones, en el marco de la pandemia por el coronavirus.

De los Honorables Congresistas



Ricardo Ferro Lozano  
Representante a la Cámara por el Tolima  
Partido Centro Democrático

Bogotá, D.C., 29 de julio de 2020

Doctores  
**GERMÁN ALCIDES BLANCO**  
 Presidente Cámara de Representantes  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA**  
 Secretario Cámara de Representantes  
 Ciudad

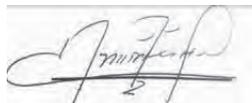
Cordial saludo,

Los suscritos congresistas solicitamos ser adheridos como coautores del proyecto de ley 284 de 2020 "Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos"

Suscribimos,

 <b>JOSÉ DANIEL LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Cambio Radical	 <b>FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMÍ</b> Senador de la República Partido Centro Democrático
---	--

 <b>MARGARITA MARÍA RESTREPO A.</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 <b>ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 <b>JUAN FERNANDO ESPINAL</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 <b>JUAN DAVID VÉLEZ</b> Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior Partido Centro Democrático
 <b>JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA</b> Representante a la Cámara por Meta Partido Centro Democrático	 <b>JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro Partido Colombia Renaciente

 <b>JAIRO CRISTANCHO TARACHE</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Centro Democrático	 <b>JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Senador de la República Partido Centro Democrático	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático
 <b>JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Centro Democrático	 <b>JOSÉ VICENTE CARREÑO</b> Representante a la Cámara por Arauca Partido Centro Democrático

 <b>HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ</b> Representante a la Cámara por Boyacá Partido Centro Democrático	
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 285 DE 2020 CÁMARA**

*por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ de 2020</p> <p>"Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Ampliación de Cupo de Endeudamiento para la Nación.</b> Amplíese en catorce mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 14.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional por el artículo primero de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente otorgadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, así como operaciones asimiladas a las anteriores, cuya destinación sea el financiamiento de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Las autorizaciones conferidas por el presente artículo son distintas de las otorgadas por el artículo 2 de la Ley 533 de 1999, el artículo 2 de la Ley 1771 de 2015 y el artículo 2 de la presente Ley. En consecuencia, su ejercicio no incidirá en modo alguno en el de las otorgadas por dichas disposiciones.</p> <p><b>Artículo 2. Ampliación del Cupo de Garantías de la Nación.</b> Amplíese en tres mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3.000.000.000) o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 2° de la Ley 1771 de 2015 y leyes anteriores, diferentes a las expresamente autorizadas por otras normas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la Ley.</p> <p><b>Artículo 3. Afectaciones de Cupo de Endeudamiento para la Nación.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, afectará las autorizaciones conferidas por los artículos 1o. y 2o. de la presente Ley en la fecha en que se celebre el contrato de préstamo. Sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública por parte de la Nación las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos y, en el caso de las líneas contingentes de crédito contratadas por la Nación, su afectación se realizará en la fecha en que se solicite el desembolso.</p>	<p><b>Artículo 4. Definición de los Marcos de Referencia de Bonos de Deuda Pública para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será el encargado de elaborar y adoptar mediante acto administrativo los marcos de referencia para la emisión de bonos temáticos de deuda pública a nombre de la Nación, como son los bonos verdes, bonos sociales, bonos sostenibles, bonos azules y todos aquellos bonos de similar naturaleza, relacionados con gastos para impulsar el desarrollo sostenible que se encuentren contemplados en el Presupuesto General de la Nación.</p> <p><b>Artículo 5. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p> <p><b>ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA</b> Ministro de Hacienda y Crédito Público</p>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY "POR LA CUAL SE AMPLÍAN LAS AUTORIZACIONES CONFERIDAS AL GOBIERNO NACIONAL PARA CELEBRAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO E INTERNO Y OPERACIONES ASIMILADAS A LAS ANTERIORES, ASÍ COMO PARA GARANTIZAR OBLIGACIONES DE PAGO DE OTRAS ENTIDADES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p>	<p><b>I. INTRODUCCIÓN</b></p> <p>Mediante el presente proyecto de ley, se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el trámite y aprobación de cuatro (4) medidas (sin incluir el artículo de vigencia), relacionadas con el crédito público.</p> <p>Mediante el artículo 1 se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito público con el fin de financiar las apropiaciones presupuestales.</p> <p>El artículo 2 busca ampliar las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para que la Nación pueda servir de garante de las diferentes entidades estatales, a efecto de que éstas últimas puedan acceder a financiamiento en condiciones favorables.</p> <p>Por su parte, el artículo 3 ajusta la determinación temporal en la cual se deben afectar las autorizaciones conferidas en los artículos 1 y 2 a efectos de que su utilización se haga de la forma más eficiente posible.</p> <p>Y finalmente, el artículo 4 establece que será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien elabore y adopte los marcos de referencia de bonos temáticos de deuda pública a nombre de la Nación como instrumentos que se encontrarán cobijados por la autorización de que trata el artículo 1.</p> <p>La necesidad y justificación de cada una de las medidas reseñadas, se presentan en esta exposición de motivos en tres capítulos, así: 1) Cupo de endeudamiento de la Nación, 2) Cupo de Garantías de la Nación; y 3) Marcos de referencia para la emisión de bonos para el financiamiento del desarrollo sostenible. Finalmente, se incluye un capítulo 4, en el que se exponen las consideraciones finales.</p> <p><b>II. MOTIVACIÓN DE LAS MEDIDAS CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY</b></p> <p><b>1. CUPO DE ENDEUDAMIENTO DE LA NACIÓN</b></p> <p><b>1.1 Marco jurídico y antecedentes</b></p> <p>Le corresponde al Congreso de la República, en virtud del numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política, expedir las leyes y por medio de ellas "Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (...)".</p>

Las autorizaciones de endeudamiento interno<sup>1</sup> y externo de la Nación, y el otorgamiento de garantías a otras entidades estatales, que se solicitan mediante el presente proyecto de Ley, se derivan entonces de la mencionada atribución constitucional.

A su vez el Decreto 1068 de 2015 define como operaciones de crédito público internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana, siendo operaciones de crédito público externas todas las demás.

Ahora bien, con la Ley 123 de 1959 se incorpora por primera vez la noción de cupo de endeudamiento como el límite cuantitativo al otorgamiento de una autorización genérica para celebrar varias operaciones de crédito público.

Con anterioridad a la expedición de la Ley 123 de 1959 se autorizaba la celebración de contratos específicos, pero desde su expedición, el Congreso de la República ha venido autorizando de manera general al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público. Así, en virtud de la Ley 1771 de 2015 se ampliaron las autorizaciones que tanto para crédito interno como externo habían conferido las Leyes: 1624 de 2013, 1366 de 2009, 781 de 2002, 533 de 1999 y demás leyes de endeudamiento anteriores.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 781 de 2002 dispone que las autorizaciones de endeudamiento conferidas por la Ley a la Nación se entenderán agotadas una vez utilizadas. Sin embargo, los montos que se afecten y no se contraten o los que se contraten y se cancelen por no utilización, así como los que se reembolsen en el curso normal de la operación, incrementarán en igual cuantía la disponibilidad del cupo afectado y para su nueva utilización se someterán a lo dispuesto en dicho artículo y al Título 1 "Disposiciones Generales de Crédito Público" de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 "Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público" y demás disposiciones aplicables.

Adicionalmente, durante el proceso de autorización de endeudamiento externo e interno, se cuenta con la intervención de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, instancia creada mediante la Ley 123 de 1959, al cual participa con la emisión de su concepto sobre cada una de las operaciones a ser autorizadas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme lo previsto en el Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 "Decreto Único del Sector Hacienda y Crédito Público". Sus funciones se orientan principalmente hacia el control político y seguimiento de las autorizaciones

<sup>1</sup> Las autorizaciones de endeudamiento interno solicitadas en el presente proyecto de Ley son distintas a las expresamente otorgadas por otras leyes. Lo referente al endeudamiento mediante emisión de Títulos de Tesorería (TES), está reglamentado mediante la Ley 51 de 1990, los Decretos 2414, 2415 de 2019 y la Resolución 4211 de 2019.

conferidas por el Congreso de la República mediante las leyes que establecen los Cupos de Endeudamiento y de Garantías de la Nación<sup>2</sup>.

**1.2 Estado Actual del Cupo de Endeudamiento de la Nación en la coyuntura del COVID 19.**

La Tabla No. 1 que se presenta a continuación, contiene la información sobre el estado actual del cupo de endeudamiento aprobado por la Ley 1771 de 2015, Ley 1624 de 2013, la Ley 1366 de 2009, la Ley 781 de 2002, la Ley 533 de 1999 y el saldo disponible de dicho cupo con corte a 30 de junio de 2020.

**Tabla No. 1 Cupo de endeudamiento Externo de la Nación (millones de dólares)**

Cupo Disponible para Endeudamiento de la Nación Leyes 533 de 1999, 781 de 2002, 1366 de 2009, 1624 de 2013 y 1771 de 2015	
A. Cupo autorizado por la Ley 533 de 1999	12,000
B. Cupo autorizado por la Ley 781 de 2002	16,500
C. Cupo autorizado por la Ley 1366 de 2009	4,500
D. Cupo autorizado por la Ley 1624 de 2013	10,000
E. Cupo autorizado por la Ley 1771 de 2015	13,000
<b>F. Subtotal Cupo Aprobado Congreso (A + B + C + D + E)</b>	<b>56,000</b>
G. Afectaciones Bonos	43,779
H. Afectaciones Multilaterales y Otros	36,589
I. Afectaciones Totales (G + H)	80,368
J. Amortizaciones Bonos	13,849
K. Amortizaciones Multilaterales y Otros	12,441
L. Amortizaciones Totales (J + K)	26,290
M. Cancelaciones por montos no utilizados	771
<b>N. Afectaciones Netas (I - L - M)</b>	<b>53,306</b>
<b>CUPO DISPONIBLE PARA ENDEUDAMIENTO DE LA NACIÓN (F - N)</b>	<b>2,694</b>

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - MHCP. Corte a 30 de junio de 2020

Como puede observarse en la tabla anterior, con corte a 30 de junio de 2020, queda un saldo disponible por US\$2.694 millones. En medio de un panorama de incertidumbre global por los efectos de la pandemia del COVID-19, es conveniente aumentar el cupo para poder atender las necesidades de política pública en caso de ser necesario.

Actualmente, la actividad económica mundial atraviesa el choque más alto desde la segunda guerra mundial de acuerdo con el Banco Mundial<sup>3</sup>. En particular, el Fondo Monetario rebajó su estimación del crecimiento mundial de 3,3% en enero de 2020 a -4,9% en junio. El Gobierno colombiano no es ajeno a esta coyuntura, y dada las necesidades de incremento del gasto público para enfrentar los efectos de la pandemia, en un panorama de menores ingresos fiscales, fue necesaria la

<sup>2</sup> Consejo de Gobierno de los municipios

<sup>3</sup> Perspectivas económicas mundiales Banco Mundial- junio 2020.

suspensión temporal del cumplimiento paramétrico de la regla fiscal para las vigencias 2020 y 2021.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 (MFMP2020) se estableció que el déficit de 2020 y del 2021 ascendería a niveles de 8,2% y 5,1% del PIB, respectivamente, lo cual provocaría un mayor endeudamiento de Gobierno Nacional Central (GNC) en el mediano plazo, respecto a los escenarios previstos antes de la pandemia. El mayor endeudamiento en dólares proyectado en el MFMP2020 sustenta el aumento del cupo para financiar el mayor déficit esperado.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 519 de 2020 hizo una excepción en cuanto a la afectación y utilización del cupo otorgado por las diferentes leyes en la presente vigencia. Esta facultad le permitirá al GNC financiar el déficit de 8,2% del PIB para 2020, al igual que las amortizaciones de deuda por 1,1% del PIB de este año. Sin embargo, el cupo de deuda resulta insuficiente para financiar el desbalance fiscal equivalente al 5,1% del PIB en 2021 junto con las amortizaciones de deuda de 2,6% del PIB programadas para ese año.

Cabe señalar que, a partir de 2022, el Gobierno Nacional retomará la senda de déficit fiscal coherente con el cálculo paramétrico de la regla fiscal, garantizando así la disminución de la deuda en el mediano plazo. No obstante, se requiere disponer de un cupo de deuda suficiente para atender las necesidades fiscales de mediano plazo, así como el servicio de deuda.

Adicionalmente, dada la incertidumbre acerca del futuro inmediato del crecimiento global, en la medida en que se ignoran las características de la evolución futura de la pandemia y existe poca certeza sobre los efectos estructurales que una caída tan drástica en la actividad económica podría haber producido en el potencial de crecimiento mundial; resulta prudente contar con una provisión del cupo de deuda, de manera tal que le permita al Gobierno enfrentar eventuales choques macroeconómicos y fiscales.

En este sentido, de acuerdo con los movimientos de afectaciones, amortizaciones y cancelaciones, se evidencia la necesidad de ampliar el cupo de endeudamiento en el orden de **CATORCE MIL MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$14.000.000.000)** o su equivalente en otras monedas, con el propósito de contar con diferentes fuentes que permitan cubrir las necesidades de financiamiento de la Nación.

En la Tabla No. 2, se puede observar el mapa de calor que evidencia la necesidad del monto propuesto como ampliación, destacando la proyección con una provisión prudente hasta de siete mil millones de dólares (US\$7.000.000.000), que brindaría un cubrimiento de las necesidades de financiamiento de la Nación hasta el cuarto trimestre de 2023, en medio de la alta incertidumbre en el marco de la pandemia.

Esta provisión estaría destinada a atender eventuales choques macroeconómicos y fiscales que pudieran presentarse dentro del periodo 2020-2023 y que requieran de

una política fiscal contra cíclica, teniendo en cuenta los altos costos de la pandemia del COVID 19, y la incertidumbre de reactivación económica nacional y de nuestros socios comerciales.

**Tabla No. 2. Análisis de Riesgo y Ampliación del Cupo de Endeudamiento Nación**

Buffer	3T2020	4T2020	1T2021	2T2021	3T2021	4T2021	1T2022	2T2022	3T2022	4T2022	1T2023	2T2023	3T2023	4T2023
-	-	-	1,794	1,794	1,794	1,794	2,689	2,689	3,070	4,838	5,836	5,836	5,836	6,918
1,000	500	500	2,794	2,794	2,794	2,794	3,689	3,689	4,070	5,838	6,836	6,836	6,836	7,918
3,000	1,000	1,000	4,794	4,794	4,794	4,794	5,689	5,689	6,070	7,838	8,836	8,836	8,836	9,918
5,000	1,500	1,500	6,794	6,794	6,794	6,794	7,689	7,689	8,070	9,838	10,836	10,836	10,836	11,918
7,000	2,000	2,000	8,794	8,794	8,794	8,794	9,689	9,689	10,070	11,838	12,836	12,836	12,836	13,918

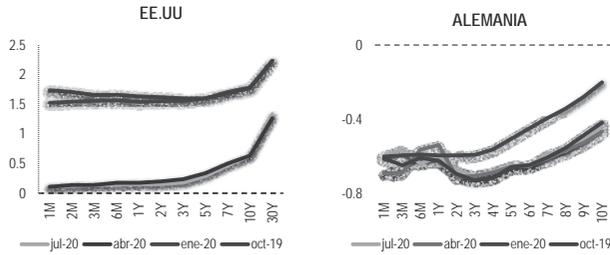
Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La ampliación del cupo de endeudamiento permitirá al Gobierno Nacional continuar con la diversificación de las fuentes de financiación en línea con la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo 2018-2022 (EGDMP). De esta manera la Nación podrá disponer de las herramientas necesarias para acceder a las diferentes fuentes de financiamiento de acuerdo con las condiciones de mercado. En efecto, la EGDMP del Gobierno nacional, pondera la financiación en moneda extranjera como parte de la política de optimización de las fuentes de financiamiento a partir del modelo diseñado para el periodo 2018-2022, teniendo en cuenta el bajo costo de las tasas internacionales.

Por otra parte, es vital para el Gobierno Nacional contar con un cupo de endeudamiento prudente y suficiente para disminuir el riesgo de refinanciación frente a posibles cierres de mercado y/o aumento de las tasas de interés a nivel internacional, dada la alta volatilidad presente en la coyuntura internacional actual y para impulsar los proyectos de apoyo al sector productivo y demás propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En ese sentido, se puede observar que una expectativa de política monetaria más expansiva ha permitido unas tasas de interés más bajas. En el caso de los Estados Unidos, la curva de rendimientos de los Tesoros se ha invertido, ocasionado que la tasa de referencia de los Tesoros con vencimiento a 10 años haya alcanzado mínimos históricos. Por su parte, en la Unión Europea los rendimientos de los Bunds alemanes han llegado a niveles negativos en todos los nodos de la curva, es así que la tasa de estos títulos con vencimiento a 30 años alcanzó un nivel mínimo histórico de -0,27%.

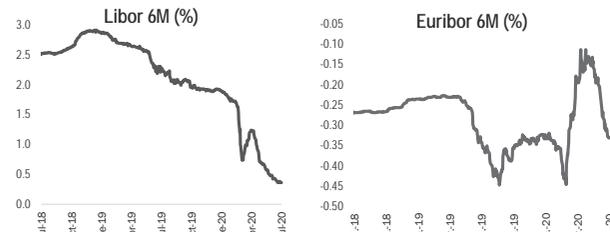
**Gráfico No. 1. Curva de Rendimientos de los Tesoros EE.UU. y Bunds Alemania (%)**



Fuente: Bloomberg. Cálculos con corte al 14 de julio de 2020 de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta tendencia en los mercados ha ocasionado una reacción directa en las tasas Libor y Euribor para sus diferentes plazos, que han venido cayendo en el último año, convirtiéndose en una oportunidad para financiamientos más económicos.

**Gráfico No. 2. Relación Tasas de Interés Libor – Euribor**



Fuente: Bloomberg. Cálculos con corte al 14 de julio de 2020 de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**1.3 Sostenibilidad fiscal**

Colombia se ha caracterizado por mantener fundamentales macroeconómicos sólidos y por la estabilidad de sus finanzas públicas. En parte, esto se ha dado gracias a la institucionalidad fiscal del país. La misma que se ve fortalecida desde la Constitución Política de 1991, en donde se reconoce al Estado como el encargado de la dirección general de la economía, en el marco de la sostenibilidad fiscal. Asimismo, la Ley 358 de 1997 para la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, la Ley 617 de 2000 de racionalización del gasto, la Ley 819 de 2003 de responsabilidad fiscal y transparencia fiscal, y la Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), estipulada en la Ley 1473 de 2011, complementan el sólido marco de política fiscal del país.

La sostenibilidad fiscal se ve materializada en el mediano plazo en una senda estable, y por lo tanto sostenible, de la deuda pública. También se observa en la capacidad del gobierno de generar recursos que permitan servir la deuda, aún en escenarios de choques macroeconómicos adversos. De esta manera, la sostenibilidad fiscal contribuye a la estabilidad macroeconómica del país.

En años anteriores dicha estabilidad se puso a prueba, particularmente tras la caída de los precios internacionales del petróleo de 2014-2015, que tuvo como consecuencia una depreciación del peso, que aumentó la deuda pública y el gasto en intereses de la Nación. Lo anterior, a su vez trajo consigo una desaceleración económica, que afectó sus ingresos fiscales. No obstante, la economía del país fue resiliente, situación que se evidencia en que, a pesar del fuerte choque asumido, el país no presentó crecimientos económicos negativos ni dejó de honrar sus obligaciones financieras.

Tras el choque percibido, y con el propósito de fomentar el crecimiento económico y el aumento de la productividad, el Gobierno Nacional tramitó ante el Congreso de la República la Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019)<sup>4</sup>. En este sentido, la mencionada Ley, por medio de distintos estímulos al sector privado, generó un ambiente más propicio para la expansión de la inversión. Gracias a lo anterior, la inversión se aceleró de tal forma que en 2019 alcanzó un crecimiento de 4,0%, el más alto desde 2014, y la inversión extranjera directa aumentó 26,3% frente al año anterior, presentando el incremento porcentual más alto desde 2011.

En 2020, se esperaba que la economía continuara su proceso de aceleración, lo que efectivamente sucedió en enero y febrero. Sin embargo, a raíz de un choque sin precedentes en la historia del país y del mundo, derivado de la propagación del COVID-19 y las medidas de aislamiento preventivo adoptadas, junto con un contexto internacional dominado por la incertidumbre global, se revisó a la baja el pronóstico de crecimiento del PIB para el año, desde 3,7% a -5,5%. No obstante, se espera que en 2021 el grueso de la economía retome sus actividades, una vez

<sup>4</sup> Durante 2019 estuvo vigente la Ley de financiamiento, Ley 1943 de 2018.

se disipe el choque asociado al COVID-19, permitiendo un rebote de la actividad productiva hasta alcanzar niveles del PIB similares a los de 2019. Lo anterior estaría condicionado a que el estado de los balances financieros de las empresas les permita financiar su capital de trabajo y, en particular, reabsorber la mano de obra.

Como resultado de la magnitud del choque macroeconómico que experimenta actualmente el país, la caída estimada de los ingresos fiscales como resultado de ello y la necesidad de utilizar la flexibilidad permitida por la ley 1473 de 2011, el Gobierno decidió suspender la Regla Fiscal para los años 2020 y 2021. De esta forma, la estrategia fiscal del Gobierno Nacional establece que se retornará a la senda de déficit fiscal consistente con los parámetros establecidos en la regla fiscal a partir del 2022.

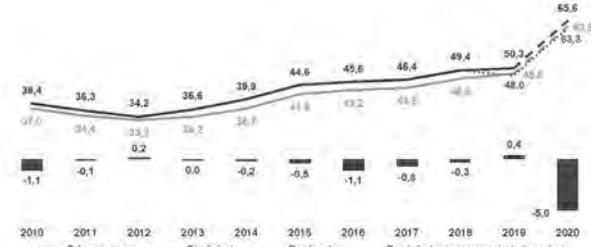
Específicamente, en el marco de la recuperación económica, se proyecta que el ajuste en el déficit del GNC en 2021 se derivará principalmente del desmonte de buena parte de los gastos extraordinarios realizados para atender la pandemia en 2020, aunque se mantendrán algunos gastos que tienen un efecto rezagado. De igual manera, el resultado fiscal estará afectado por un moderado ajuste de la inversión y el aumento de los ingresos fiscales, principalmente los tributarios.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de déficit estipulada por la regla fiscal en 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. La estrategia del Gobierno se fundamenta en la intención de combinar un incremento sustancial y permanente del ingreso corriente, con una priorización y focalización de los gastos corrientes, que permitan abrir gradualmente espacio para la inversión pública.

Esta disminución estará principalmente impulsada por el gasto en funcionamiento e intereses, los cuales se reducirán en 1,2pp y 0,8pp del PIB entre 2021 y 2031. En contraste, si bien la inversión inicialmente se reducirá hasta 2023, en un contexto de fuerte caída de los ingresos, y en línea con las medidas requeridas para el cumplimiento de las metas de déficit fiscal exigidas por la regla fiscal, posteriormente aumentará hasta ubicarse en 1,6% del PIB en promedio en la segunda mitad de la década.

En consecuencia, se espera que la deuda pública como porcentaje del PIB para 2020 se ubique en 65,6%, como resultado de un déficit primario del 5%, el crecimiento económico negativo esperado y una mayor depreciación del peso. No obstante, en el 2021 iniciará la senda decreciente, en respuesta a las favorables perspectivas de las variables macroeconómicas que determinan su dinámica (principalmente el PIB y la tasa de cambio) y a las menores presiones al alza generadas por un déficit primario inferior del Gobierno Nacional.

**Gráfico No. 3. Balance primario y deuda del GNC 2018-2030 (% del PIB)**



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Valores estimados para 2020.

**1.4 Implicación del contexto macroeconómico en las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central**

El contexto internacional, vital para el desempeño de la economía colombiana, se encuentra actualmente enmarcado en una elevada volatilidad e incertidumbre. Primero, pese a las medidas de liquidez que están tomando los principales bancos centrales del mundo, como la reducción de la tasa FED (Reserva Federal, banco central de Estados Unidos) al rango 0-0,25%, se espera una desaceleración del crecimiento mundial, en línea con el costo económico que tendrá el cierre de actividades no esenciales en muchos de estos países como respuesta a la expansión del COVID-19.

Se estima que la desaceleración sea de, por lo menos, 8,8pp en el crecimiento de los socios comerciales de Colombia entre 2019 y 2020.

Segundo, en los primeros meses del año se evidenció una caída en la cotización del petróleo ocasionada por una menor demanda y falta de acuerdo al interior de la OPEP+ sobre niveles de producción. No obstante, se anticipa una recuperación del precio promedio del Brent hacia US\$ 36,8 por barril en 2020, mostrando un repunte adicional en 2021 a US\$ 50,2.

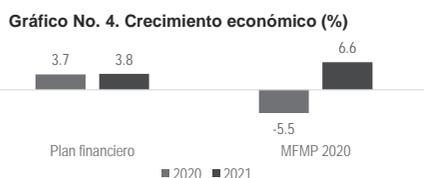
Por su parte, la confirmación de los primeros casos de COVID-19 en Colombia llevó al Gobierno Nacional a tomar medidas destinadas a limitar los contagios de esta enfermedad, especialmente en los grupos más vulnerables. Sin embargo, dichas medidas tuvieron un alto costo económico, principalmente derivado del aislamiento preventivo y sus implicaciones sobre la actividad económica. La coyuntura externa, junto con el choque de demanda interna, asociado a la expansión del COVID-19 en el país, tendrán como consecuencia una ralentización de la actividad económica,

reflejándose en las variables reales, como el crecimiento, el consumo privado y la inversión.

En detalle, el menor crecimiento de los socios comerciales tendrá un impacto desfavorable sobre las exportaciones no tradicionales, principalmente de bienes manufacturados, que decrecerían sustancialmente este año, en la medida que no hay un impulso de la demanda por parte de otros países. Además, el menor precio del petróleo en 2020 y en 2021 incidiría tanto en la dinámica de producción de petróleo, llevando a que se esta se establezca en 2020 y caiga a 839 KBPD en 2021, como en la depreciación de la tasa de cambio, que desincentivaría la importación de insumos o bienes de capital. Por otro lado, la mayor aversión al riesgo global generaría un menor flujo neto de inversión al país, y además encarecería el costo de financiamiento tanto del sector privado como del público. En conjunto, el choque de demanda del coronavirus y un contexto internacional poco favorable llevarían a que el crecimiento de Colombia se ubique en -5,5% en 2020.

El escenario macroeconómico para 2021 presenta una inusual incertidumbre, asociada al desconocimiento sobre la duración y profundidad que pueda generar la pandemia del COVID-19 en la salud, el tejido empresarial, las relaciones laborales y el sistema financiero. Se espera que en 2021 el grueso de la economía retome sus actividades, una vez se disipe el choque asociado al COVID-19, permitiendo un rebote de la actividad productiva hasta alcanzar niveles del PIB similares a los de 2019. Lo anterior implicaría un crecimiento económico de 6,6% en 2021.

En particular, esta proyección de crecimiento económico para 2020 es 9,2pp inferior a la que se tenía anteriormente, lo cual resalta el notable impacto de estos dos choques sobre el desempeño de la economía colombiana. Vale la pena destacar que, el escenario macroeconómico es todavía altamente incierto y que existe una probabilidad no despreciable de que las perspectivas económicas presenten riesgos significativos a la baja.



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – MHCP.

El balance externo también se vería afectado por el difícil contexto internacional. La entrada de divisas se vería deteriorada por el menor crecimiento de socios - a través del impacto en las exportaciones no tradicionales-, por la caída en el precio del petróleo, que disminuiría el valor de las exportaciones del petróleo y sus derivados,

Tabla No. 3. Cambios en los principales supuestos macroeconómicos a raíz de los efectos del COVID-19 y la caída del precio del petróleo

Variable	2019-Observado	2020 - Plan Financiero	2020 - MFMP 2020
Brent (USD/barril)	64,2	60,5	36,8
Tasa de cambio	3.281	3.367	3.960
Crecimiento importaciones (%)	2,5	4,1	-27,8
Crecimiento PIB real (%)	3,3	3,7	-5,5
Crecimiento PIB nominal (%)	7,8	6,2	-4,5
Inflación (% IPC)	3,8	3,1	2,4

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – MHCP

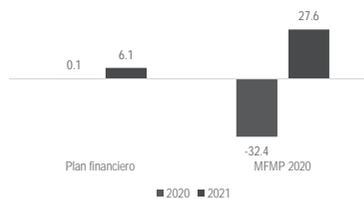
Como consecuencia de los cambios que está experimentando el panorama macroeconómico del país, a lo largo del primer semestre del año 2020 las finanzas públicas del GNC sufrieron dos choques importantes: un incremento del gasto público requerido y la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año, resultante principalmente de las medidas de aislamiento preventivo. En consecuencia, ante la dificultad de proyectar la evolución que seguirá la pandemia en los próximos dos años y, por consiguiente, la cantidad de recursos que tendrán que ser movilizados para mitigar sus efectos, el Gobierno Nacional invocó el Artículo 11 de la Ley 1473 de 2011 (Ley de Regla Fiscal) para proponer al Comité Consultivo de la Regla Fiscal la suspensión de su aplicación durante los años 2020 y 2021, manteniendo el principio de sostenibilidad fiscal en la programación presupuestal de dichos años, lo cual fue efectivamente aprobado por este organismo.

Así, para 2020 se espera un deterioro importante del balance fiscal del GNC frente al ajuste evidenciado en 2019. En línea con la proyección de crecimiento real de -5,5% en 2020, el balance fiscal proyectado del GNC para este año sería de -8,2% del PIB. Se estima que los ingresos totales del GNC para 2020 se contraigan 8,3% frente a 2019, mientras los gastos totales evidenciarán un crecimiento de 21,8%. Estas variaciones se explican por:

- La caída esperada en los ingresos, que está asociada al impacto que tendrá el crecimiento económico estimado para 2020 sobre los ingresos tributarios de la Nación, los cuales se reducirán en 0,7pp del PIB frente a 2019.

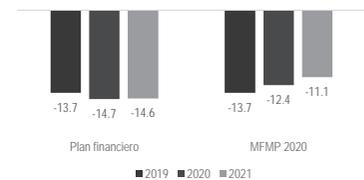
y por el menor flujo de inversión, acorde con la mayor percepción de riesgo país. Lo anterior será contrarrestado por una caída en las importaciones de bienes y servicios y una menor remisión de utilidades al exterior, gracias a la depreciación de la tasa de cambio, que encarece la compra de bienes externos y reduce la convertibilidad a dólares de las utilidades de las empresas en Colombia. De esta manera, el déficit en cuenta corriente en millones de dólares para 2020 sería menor al observado en 2019.

Gráfico No. 5. Crecimiento de las exportaciones de bienes en dólares



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – MHCP

Gráfico No. 6. Balance de cuenta corriente (Miles de millones de dólares)



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – MHCP

En la siguiente tabla, se observan los cambios presentados en los supuestos de las principales variables macroeconómicas que tienen impacto sobre las finanzas públicas, a raíz del efecto de los dos choques anteriormente expuestos.

- El crecimiento en los gastos es el resultado de la mayor demanda de recursos en salud para atender y mitigar la expansión del COVID-19. Así como de las mayores transferencias directas o indirectas a hogares vulnerables y empresas para hacer frente a la recesión generada por la pandemia y las medidas de aislamiento.

Dado esto, frente a la última actualización del plan financiero de 2020, publicado a comienzos del presente año, se destacan tres cambios relacionados con la emergencia sanitaria y económica actual:

- El balance fiscal estimado del GNC se deterioraría en 6,0pp (de 2,2% a 8,2%), de los cuales 5,8pp corresponden a un resultado de menores ingresos y mayor gasto, por las razones descritas anteriormente, y 0,2pp corresponden al efecto denominador del menor PIB nominal proyectado.
- A comienzos de año se estimaba que el GNC tendría un superávit primario de 0,6% del PIB en 2020, mientras actualmente se espera que cierre con un déficit primario de 5,0% del PIB.
- Actualmente se contemplan menores recursos de capital, debido a que no se proyectan recursos por ventas de activos en 2020, y en enero se estimaban 0,6% del PIB por este concepto.

Tras los choques experimentados por las finanzas públicas durante 2020, se proyecta que el GNC llevará a cabo un ajuste importante en 2021. Si bien en ese año la Regla Fiscal continuará suspendida, se espera un ajuste de 3,1pp del PIB en el balance fiscal del GNC frente a 2020, ubicándose en -5,1% del PIB, consistente con un balance primario de -1,9% del PIB. Específicamente, el resultado fiscal de 2021 estará jalonado por:

- Una caída de 3,1pp del PIB en el gasto total, en línea con el carácter transitorio del gasto requerido para atender la emergencia económica en 2020, incluida la capitalización al FNG, así como un ajuste moderado en la inversión.
- La estabilidad de los ingresos como proporción del PIB, lo que implica un crecimiento anual de 12,1%, jalonados por un incremento esperado en el recaudo tributario como proporción del PIB.

Sin embargo, el resultado fiscal de 2021 seguirá siendo afectado por factores directamente ligados a la pandemia. Este es el caso de ciertos gastos que presentarán alguna persistencia, especialmente relacionados con las transferencias al sector salud. Es importante resaltar que, cualquier modificación que pueda presentarse hacia adelante en el balance se limitaría exclusivamente a dos eventos:

i) un deterioro en las perspectivas de ingresos, en respuesta a una prolongación o profundización de los efectos del COVID-19; y ii) el surgimiento de nuevas demandas de gasto, directamente asociado a la atención de la emergencia.

En síntesis, el GNC llevará a cabo un ajuste importante de su déficit fiscal en 2021, como resultado de una reducción del gasto público. Lo anterior se daría principalmente como resultado del desmonte de buena parte de los gastos extraordinarios que se destinaron para la emergencia económica durante 2020. De igual forma, la significativa recuperación económica esperada también favorecería el resultado fiscal en 2021.

**1.5 Requisitos Legales**

El artículo 364 de la Constitución Política, establece que "(...) el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago (...)".

Esta norma constitucional fue desarrollada por la Ley 358 de 1997 y en su artículo 16 estableció el mecanismo por el cual el Gobierno Nacional demostrará la capacidad de pago en el momento de presentar el Proyecto de Ley de Endeudamiento en los siguientes términos:

*"Artículo 16. El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de Ley de Presupuesto y de Ley de Endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el Honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y el servicio de la deuda externa/exportaciones". (Subraya Fuera de Texto)*

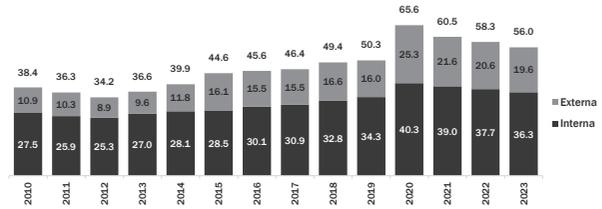
**1.5.1 Indicadores de capacidad de pago**

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anteriormente transcrito, el Gobierno Nacional procede a demostrar la capacidad de pago a través del análisis de los indicadores de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 358 de 1997.

**a) Saldo de Deuda total sobre Producto Interno Bruto (%PIB)**

El saldo de la deuda como porcentaje del PIB muestra la proporción de bienes y servicios producidos por el país durante un año que sería necesaria para cancelar la totalidad de la deuda del Gobierno Nacional.

**Gráfico No. 7. Deuda Bruta del GNC (%PIB)**



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Valores estimados desde 2020

El Gráfico No. 7 presenta la tendencia de la Deuda Bruta del GNC desde 2010 hasta 2023 para el Gobierno Nacional. En él se observa cómo la deuda bruta total ha aumentado desde un mínimo de 34,2% del PIB en 2012, hasta el 65,6% esperado en 2020. Como se especificó anteriormente, el aumento que se espera para este año se explica por la respuesta requerida por parte del Gobierno frente a la emergencia derivada del COVID-19.

La incertidumbre sobre la duración y profundidad de los efectos económicos de la pandemia es inusualmente alta, por lo que resulta fundamental que el Gobierno cuente con un margen suficiente de espacio de endeudamiento, en caso de que sea necesario redoblar esfuerzos fiscales que reduzcan el efecto de la emergencia actual sobre la economía y el bienestar de la población. Por supuesto, el uso del cupo de endeudamiento dependerá exclusivamente de la evolución de la dinámica económica y la pandemia, y en ningún caso pondrá en riesgo la sostenibilidad fiscal del país.

De esta forma, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2020 el Gobierno Nacional diseñó una estrategia fiscal que le permitirá al país volver a niveles de deuda que aseguren un espacio adecuado para amortiguar choques inesperados y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, como se observa en el Gráfico No. 7, la deuda comienza su senda decreciente desde 2021, en línea con el ajuste esperado en el déficit fiscal para ese año y la recuperación de la economía. Además, como se mencionó anteriormente, el Gobierno Nacional dispone de un conjunto de alternativas que le permitirán retornar a la senda de déficit estipulada por la regla fiscal en 2022, y que implican incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos, lo cual se materializará en el mediano plazo en reducciones en las necesidades de financiamiento y, por lo tanto, en la deuda del GNC.

Finalmente, cabe resaltar que, como parte del compromiso del Gobierno con la sostenibilidad de las finanzas públicas y con la transparencia en su manejo, a través de las disposiciones contenidas en el PGN 2019 y en el PND 2018-2022, se realizó

un reconocimiento de pasivos previamente no explícitos, de alto costo, que se explica en detalle en el MFMP 2019. Debido a este reconocimiento, la deuda tuvo un incremento de una sola vez en 2019. Si no se hubiera realizado esta inclusión en la deuda pública de estos pasivos previamente no explícitos, la deuda bruta del GNC se hubiese reducido en 2019.

**b) Saldo de Deuda Externa Bruta sobre las exportaciones**

En cuanto al indicador de saldo de deuda externa bruta sobre las exportaciones, el cual mide la proporción de las exportaciones que se requerirían para pagar la totalidad de la deuda externa, se observa que existe capacidad de generar recursos en moneda extranjera suficientes para pagar cerca de la totalidad del servicio de la deuda externa que contrate el Gobierno Nacional (Ver Tabla No. 4).

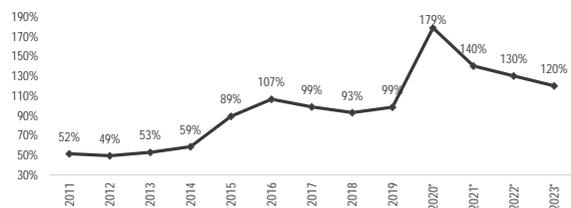
El año 2020 representa una condición atípica para este indicador, por cuanto se espera un aumento considerable en la deuda externa y una reducción importante de las exportaciones, como consecuencia de las medidas tomadas para enfrentar la emergencia sanitaria y económica asociada al COVID-19 y la reducción mundial de los términos de intercambio. En la medida en que la actividad económica nacional y global se recupere y se retorne a la senda del déficit estipulada por la regla fiscal, el indicador retorna paulatinamente a los valores vistos antes del choque de 2020.

**Tabla No. 4. Indicador de capacidad de pago deuda externa.**

Variable	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023*
Deuda externa bruta GNC (Millones USD)	934	660	664	521	147	44.679	47.772	50.493	51.726	62.576	65.208	66.625	67.510
Exportaciones (Millones USD)	63.906	68.049	67.305	64.055	45.998	41.834	48.238	54.094	52.431	34.940	46.435	51.164	56.091
Deuda externa bruta /exportaciones	52%	49%	53%	59%	89%	107%	99%	93%	99%	179%	140%	130%	120%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República. \* Datos Proyectados.

**Gráfico No. 8. Saldo de la Deuda Externa del GNC (% Exportaciones)**

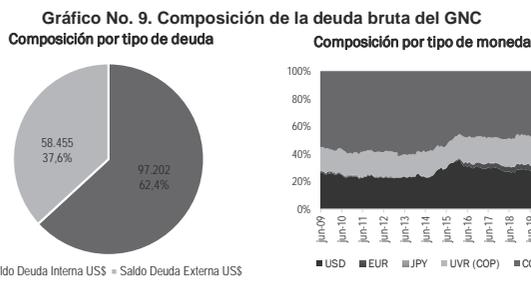


\* Datos proyectados  
Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Sin embargo, para que este indicador logre ubicarse de forma sostenible por debajo del 100% en adelante, es clave reducir el endeudamiento público, tal y como lo plantea la estrategia fiscal de mediano plazo del GNC, así como promover una diversificación de la base exportadora del país. En este orden de ideas, y de acuerdo con los indicadores presentados en esta sección, es importante resaltar que, el cupo adicional de endeudamiento externo al que se refiere el presente Proyecto de Ley es consistente con la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

**1.5.2 Perfil de la Deuda**

Al 30 de junio del año 2020, la deuda del Gobierno Nacional ascendió a US\$ 155.657 millones, de los cuales el 62,4% corresponde a endeudamiento interno, lo cual obedece al aumento de las necesidades de financiación derivadas del requerimiento de apalancar el crecimiento sostenido de la economía.



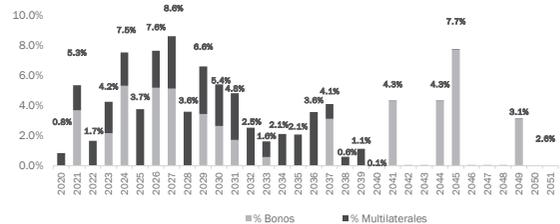
\*Cifras en millones de dólares de los Estados Unidos de América (USD).  
 Datos a 30 de junio de 2020.  
 Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El endeudamiento desagregado según su denominación, presenta una alta concentración en deuda denominada en pesos (64,8%), lo cual obedece principalmente al direccionamiento hacia una estrategia enfocada en la reducción de la exposición del portafolio ante variaciones de la tasa de cambio con el fin de disminuir los impactos de la volatilidad internacional.

En este sentido, la Nación ha venido implementando operaciones de manejo de deuda con el fin de convertir obligaciones contratadas en tasa variable a tasa fija. Así mismo, de los créditos contratados en monedas diferentes al peso se observa una alta concentración en dólares, lo cual es congruente con la estrategia de manejo del riesgo cambiario, ya que el mercado de dicha moneda es el más líquido y cuenta con mayores facilidades para la gestión y administración futura de los riesgos asociados a la variación de la tasa de cambio.

Respecto al perfil de amortizaciones se destaca que para el año 2020 se deben amortizar US\$ 496 millones, equivalentes al 0,8% del total de pagos de deuda externa proyectados para los próximos 30 años, en el año 2021 se amortizarán el 5,3% del saldo total vigente. Durante el año 2022 se realizarán amortizaciones por US\$ 970 millones, correspondientes al 1,7% y en el año 2023 se amortizarán US\$ 2.477 millones, los cuales representan el 4,2%.

**Gráfico No. 10. Perfil de Vencimientos Deuda Externa del GNC**



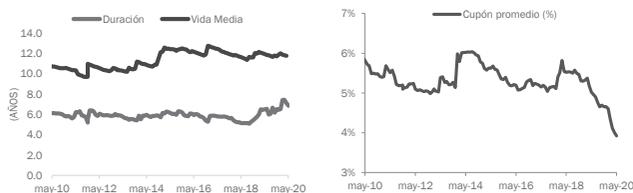
Datos a 30 de junio de 2020  
 Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en la siguiente gráfica se muestra la evolución desde el año 2010 de tres (3) de los principales indicadores de la deuda externa del GNC, a saber, duración, vida media y cupón promedio. La duración ha mostrado un aumento a lo largo del período de análisis, lo cual revela la confianza depositada por los inversionistas en los papeles emitidos a largo plazo y la estrategia llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a maximizar los plazos de sus obligaciones con acreedores financieros.

En detalle, la vida media presenta un aumento considerable, lo cual representa un significativo progreso en la Estrategia de Deuda cuyo objetivo es alargar la duración del portafolio. En el cumplimiento de los objetivos de esta estrategia, la Nación ha sido muy activa en materia de operaciones de manejo de deuda tanto en el mercado local como en el internacional a través de intercambios, sustituciones, recompras, entre otras. En el mercado externo, estas operaciones han podido ser efectuadas debido a la flexibilidad con la que ha contado la Nación en materia de cupos, que le permiten acceder al mercado en una sola transacción con dos componentes: nuevo financiamiento y operación de manejo de deuda.

Así mismo, el cupón promedio evidencia una tendencia favorable, explicada principalmente por la mejor percepción de los inversionistas, de Colombia como emisor, y el apetito de los inversionistas por la deuda del Gobierno Nacional, lo cual ha permitido la colocación de títulos a tasas significativamente inferiores comparadas con emisiones en años pasados.

**Gráfico No. 11. Indicadores de la Deuda Externa del GNC**



Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos a 31 de mayo de 2020

Esta reducción del costo de endeudamiento refleja la consolidación de Colombia como un país grado de inversión, el cual se ha mantenido gracias a la capacidad de la economía nacional para manejar choques externos e internos, al mejoramiento de los indicadores macroeconómicos y la aplicación de una adecuada disciplina fiscal. Lo anterior, se traduce en ahorros fiscales (intereses) e igualmente genera mayor confianza de los inversionistas extranjeros, entidades financieras, Gobiernos y banca multilateral, lo cual conllevará a una mayor cantidad de proyectos de desarrollo económico y social, financiados a través de dichas fuentes y bajo mejores condiciones financieras.

**1.6 Grado de Inversión y percepción en los mercados Internacionales**

El progreso del país en los últimos años, las políticas macroeconómicas ortodoxas, el manejo proactivo del portafolio de deuda, los avances en materia de seguridad y la recuperación de la confianza, la inversión y el crecimiento, han permitido que la Nación se posicione como uno de los créditos más atractivos de la región. En ese sentido, al contar con grado de inversión ha sido importante para Colombia por las razones que se exponen a continuación.

En términos de diversificación, la Nación accede a una base de inversionistas especializados dado que desde el 1 de junio del 2011 sus bonos internos son elegibles para índices como el *Barclays Global Aggregate Index*, el *US Aggregate Index* o el *US Credit Index*. Así mismo, títulos de deuda por un monto de aproximadamente USD 29.588 millones en nominal, vigentes de la República de Colombia, hacen parte de la lista de referencias elegibles de los diferentes índices de grado de inversión, aumentando la demanda por títulos de la República de Colombia a nivel global.

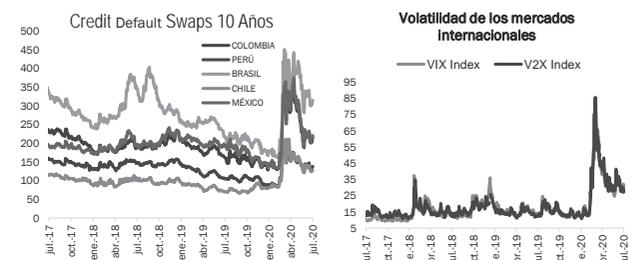
Adicionalmente, la Nación conserva la elegibilidad para índices de fondos especializados en inversiones en mercados emergentes, siendo el EMBI+ o el EMBI

Global<sup>6</sup> los más representativos, contando así una base de inversionistas de gran importancia a nivel internacional.

A su vez, la ampliación en la base de inversionistas y la reducción en la percepción de riesgo tienen efectos positivos para la Nación en la medida en que el costo de financiamiento disminuye. Esto, de hecho, beneficia no sólo a la República de Colombia sino también a cuasi-soberanos y corporativos colombianos que busquen financiarse en los mercados de capitales internacionales. Así mismo, la disminución en las primas de riesgo país incide en una valoración más alta de los diferentes activos y proyectos a nivel local. Así, tanto el grado de inversión como la evolución del país en general han permitido reposicionar a la Nación en los mercados internacionales.

Como puede observarse en el Gráfico No. 12, durante los primeros meses del presente año el comportamiento de los Credit Default Swaps - CDS<sup>7</sup>, que son productos financieros cuyo objetivo es proteger a los inversionistas de los riesgos de incumplimiento, presentaron un comportamiento estable y con tendencia a la baja en línea con los países pares de América Latina. Actualmente los CDS de Colombia se ubican por debajo del CDS de Brasil y México.

**Gráfico No. 12 Credit Default Swaps y medidas de riesgo global**



Fuente: Bloomberg. Cálculos: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

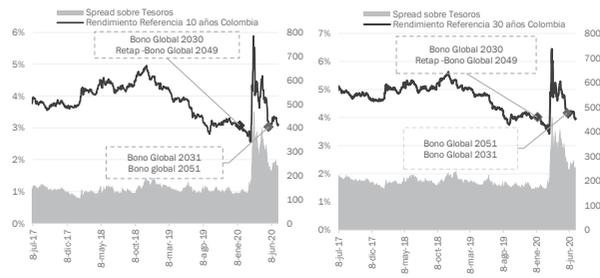
<sup>6</sup> El Emerging Market Bond Index – EMBI, es un indicador financiero calculado diariamente por JP Morgan que mide el spread en puntos básicos del rendimiento de una canasta de bonos de deuda de mercados emergentes contra una canasta de bonos libre de riesgo

<sup>7</sup> Los Credit Default Swaps (CDS) son productos financieros que actúan como coberturas en caso de un evento de incumplimiento de algún emisor.

Es así como, la Nación ha tenido acceso favorable a los mercados internacionales como se observa en el Gráfico No. 13, incluso con los altos niveles de volatilidad e incertidumbre, la Nación ha podido contar con los mercados internacionales como una fuente disponible de financiamiento.

Pero quizás más importante que haber contado con acceso suficiente al mercado, es que dicho acceso ha sido efectuado en condiciones cada vez más favorables, incluso durante los años más difíciles de la crisis internacional. En efecto, como puede apreciarse en el Gráfico No. 13 las últimas emisiones de la Nación han sido realizadas a condiciones favorables de mercado, reflejándose así el interés, la demanda y la confianza de los inversionistas. Además, la Nación ha podido realizar transacciones de largo plazo mediante instrumentos de 30 años, lo cual es una señal de gran respaldo y confianza del mercado hacia la República de Colombia.

**Gráfico No. 13. Tasas de negociación bonos de referencia a 10 y 30 años en USD (%) y diferencial con Tesoros de EE. UU (eje derecho, puntos básicos).**



Fuente: Bloomberg. Cálculos: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En este contexto, debido al manejo prudente tanto de la política económica como de la política fiscal y de endeudamiento, es claro que los mercados internacionales han posicionado a la República de Colombia como un emisor grado de inversión, lo cual brinda condiciones favorables para poder continuar con el mejoramiento de su perfil de deuda, disminuir los costos de financiamiento y servicio de deuda.

**2. CUPO DE GARANTÍAS DE LA NACIÓN**

El Gobierno nacional en desarrollo de sus principios y obligaciones constitucionales está facultado para garantizar obligaciones de pago que se deriven de operaciones de crédito que celebren otras entidades públicas. En este sentido, el Decreto 1068 de 2015 faculta a la Nación para otorgar garantías a entidades públicas, y para la constitución de las contragarantías pertinentes por parte de las entidades beneficiarias de tales garantías.

La normatividad vigente permite comprender y contextualizar la importancia del otorgamiento de las garantías de la Nación en la celebración de operaciones de crédito público por parte de las entidades territoriales, entes descentralizados de todos los niveles y otras entidades públicas, en orden a apoyar el cumplimiento de las funciones del Estado.

De acuerdo con la información de la base de datos del Sistema de Deuda Pública de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, a 31 de diciembre de 2019 existían en total cincuenta y cinco (55) operaciones de Crédito público garantizadas por la Nación. Para estas operaciones el monto de exposición de la Nación estimado ascendió a \$11 billones de pesos.

Como la norma lo establece y con el ánimo de que la Nación se encuentre protegida ante el riesgo que afronta al actuar como garante, cuando se dan este tipo de operaciones las entidades garantizadas deben constituir a favor de la Nación las respectivas contragarantías que en un alto nivel de probabilidad aseguren el pago oportuno y los mecanismos de recuperación en eventos en los cuales la Nación deba honrar las garantías.

En desarrollo de estos aspectos, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional instrumenta el manejo de las contragarantías mediante un contrato que es suscrito entre el MHCP y la entidad garantizada. En general en los Contratos de Contragarantías, previos los estudios de riesgo se establece la suficiencia de las contragarantías como un cubrimiento mínimo (según la calidad de la contragarantía) del monto en exposición y, para el manejo de los recursos comprometidos, se requiere que este se haga mediante un contrato de manejo de cuenta con alguna entidad financiera o a través de un Encargo Fiduciario con una entidad indicada para esto.

• **Estado Actual y proyección del Cupo de Garantías de la Nación**

La tabla que se presenta a continuación contiene la información sobre el estado actual del cupo de garantías aprobado por la Ley 1771 de 2015 y la Ley 533 de 1999 y el saldo disponible de dicho cupo con corte a 31 de mayo de 2020, así como también la proyección de la utilización y el respectivo saldo para la presente vigencia y los próximos cinco años.

**Tabla No. 5. Proyección Cupo De Garantías (millones de dólares)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo inicial	5.28 7	4.33 4	4.11 0	3.90 7	3.22 6	2.56 4
Cancelaciones	-	-	-	-	-	-
Reembolsos	160	181	201	345	269	220
Afectaciones Promedio Hco. *	404	404	404	404	404	404
Afectaciones EMB **	729	-	-	621	527	625
<b>Saldo Final</b>	<b>4.33 4</b>	<b>4.11 0</b>	<b>3.90 7</b>	<b>3.22 6</b>	<b>2.56 4</b>	<b>1.55 4</b>

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
\* Promedio últimos cuatro años  
\*\* Según Programación de necesidades estimadas por la Empresa Metro de Bogotá

Particularmente, frente a la proyección es necesario resaltar que considerando los requerimientos de recursos de la Empresa Metro de Bogotá – EMB, de diferentes fuentes de financiamiento, parte de unas necesidades de \$9,10 billones de pesos corrientes que, a pesos constantes de diciembre de 2017, equivalen a \$7,78 billones. Partiendo de estas cifras y con las tasas de cambio supuestas por la EMB, las necesidades en Dólares Americanos (USD) equivaldrían a un monto aproximado de US\$2,6 miles de millones que según la curva Forward utilizada por la empresa en sus estimaciones y la programación de desembolsos, equivaldría a \$ 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017.

Potencialmente las entidades del orden descentralizado de los niveles nacional y territorial y en particular aquellas de servicios públicos, con ocasión de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID 19 se han visto afectadas sus finanzas y en tal caso requieren explorar fuentes de financiamiento diferentes a sus recursos propios.

En virtud de las facultades constitucionales y ante la necesidad de fortalecer las finanzas estatales, la Nación está llamada a brindar la opción, previo el cumplimiento de los requisitos legales, de garantizar operaciones de crédito público de las entidades, que en la actual coyuntura se vuelve una alternativa muy probable y benéfica ante la posibilidad de obtener bajos costos, dada la garantía de la Nación.

En lo que concierne a la emergencia por el COVID19, el impacto generado en la economía ha afectado directamente la capacidad de recaudo de las empresas y de los diferentes gobiernos locales. Como bien lo han indicado algunas empresas como las electrificadoras, con ocasión de la emergencia la reducción de sus ingresos se impactó ante caídas en la demanda de hasta un 13%. Hechos como este, sumados a las diferentes medidas tomadas por las entidades para atender la emergencia y a

reactivar sus economías, llevarían a recurrir a fuentes de financiamiento, en algunos casos de endeudamiento con garantía de la Nación.

Por otra parte, como programa estratégico en materia de movilidad, algunos entes territoriales vienen impulsando sus sistemas de transporte masivo, para los cuales de acuerdo con la ley 310 de 1996, si bien en un ámbito de cofinanciación, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones con un mínimo del 40% y hasta por un 70%, los entes territoriales tienen grandes retos y responsabilidades para financiar las obras y sacar adelante este tipo de proyectos.

Por lo anterior, en el marco de una coyuntura de vulnerabilidad fiscal para las entidades del orden descentralizado por los efectos del COVID 19, aunado a la incertidumbre de la reactivación económica, resulta imprescindible ampliar el cupo de garantías de la Nación para estas entidades. De esta manera, las entidades podrán contar con una asignación suficiente para hacer frente a los efectos de la emergencia económica actual, así como las consecuencias posteriores de esta en la actividad económica nacional y por ende en los ingresos de las entidades subnacionales. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los proyectos de infraestructura que algunas entidades planean ejecutar en el mediano plazo consumirán parte del cupo actual, limitando el margen de maniobra de las demás entidades para acceder a fuentes de financiamiento alternativas.

Ahora, si bien las operaciones que ordinariamente se han garantizado corresponden a aquellas destinadas a la ejecución de programas de desarrollo, en proyectos para vías, agua, transporte, saneamiento ambiental, salud, educación, fortalecimiento institucional, fondeo a bancos de desarrollo, etc., es necesario que se promueva en las entidades territoriales la responsabilidad de la gestión financiera del riesgo de desastres, en el marco de una adecuada disciplina fiscal, que garantice la reducción de la vulnerabilidad de las finanzas públicas territoriales y por ende de la Nación. Por lo anterior, se hace necesaria la ampliación del cupo de garantías de la Nación con el fin de atender:

- a) Los requerimientos de las entidades u organismos públicos debidamente revisados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público,
- b) Los usos necesarios para la construcción del metro de Bogotá y,
- c) La estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres.

Aunado a lo anterior con la expedición del Plan de Desarrollo 2010-2014, mediante la Ley 1450 de 2011, se determinó en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) la responsabilidad de diseñar una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural, orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado (artículo 220) y la facultad para "gestionar, adquirir y/o celebrar con entidades nacionales y/o extranjeras los instrumentos y/o contratos que permitan el aseguramiento y/o cubrimiento de dichos eventos" con cargo a recursos del PGN.

Posteriormente la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en el artículo 269, complementa este mandato, estableciendo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá evaluar "la estructuración y/o implementación de mecanismos de protección financiera de diversa índole, incluyendo mecanismos de aseguramiento que permitan aprovechar los beneficios de la diversificación, así como la formulación de esquemas, mandatos o incentivos que promuevan y/o posibiliten en las entidades estatales la gestión financiera del riesgo de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional".

A partir de estas disposiciones, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional formuló una estrategia, enmarcada, normativa e institucionalmente en: i) la Ley 448 de 1998 que obliga a las entidades del orden nacional, territorial y a las Entidades Descentralizadas de cualquier orden a, incluir en sus presupuestos (de deuda), las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas por obligaciones contingentes, ii) La Ley 819 de 2003 que obliga al Gobierno Nacional presentar en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada año, una relación de pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la Nación, y iii) la Ley 734 de 2002: Código Disciplinario Único, que establece la obligación de asegurar los bienes públicos por su valor real y hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes, caso contrario se genera una falta disciplinaria gravísima y las entidades de control podrían imponer sanciones a cargo del servidor público responsable de los bienes del Estado de hasta por cinco (5) salarios devengados por el sancionado (Ley 42 de 1993). Multas que, además pueden ser imputables a título de dolo o culpa grave según la Ley 1474 de 2011.

Frente a la obligación de incluir la identificación y cuantificación de los pasivos contingentes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la versión del documento publicado en 2018 se introdujo por primera vez una sección relacionada con desastres naturales, estimando un contingente de 3,4% del PIB e incluyendo como prioridad para el Gobierno Nacional el acompañamiento a las entidades territoriales en su gestión financiera del riesgo de desastres. Este pasivo contingente aumentó en el MFMP 2019, pasando de 3,4% a 5%, incremento que se debe únicamente al cálculo para terremoto, manteniéndose en ese nivel aproximado para 2020, con un 4,9%.

Para estos últimos dos años se realizó un ejercicio actualizado de la modelación probabilista, en el cual se incluyó dentro de la estimación de pérdidas máximas probable, la modelación explícita de la vibración del suelo, las olas de tsunami y del asentamiento del suelo causado por licuación. Adicionalmente se consideraron nuevas condiciones de amenaza, exposición y vulnerabilidad, para la nueva evaluación del riesgo.

Derivado de las necesidades planteadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, se definió una política de gestión del riesgo en el país, orientada a la profundización del conocimiento del riesgo, la inclusión de este en la planificación territorial y

sectorial, y la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de un desastre, con el fin de fortalecer la política en gestión del riesgo.

El 29 de noviembre de 2004 el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES- aprobó el Documento CONPES No. 3318 "Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$260 millones para financiar parcialmente el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales", en su Categoría 3 se contempla un Crédito Contingente ante la ocurrencia de un desastre, por un valor de US\$150 millones, adicionalmente en octubre de 2008 se aprobó el Documento CONPES No. 3545 "Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos programáticos de libre destinación y líneas de crédito contingentes con Entidades Financieras Internacionales incluyendo la Banca Multilateral de acuerdo a los montos establecidos por el CONFIS".

Es así como se implementó, una línea de crédito denominada "Opción de Desembolso Diferido ante Riesgo Catastrófico" (CAT DDO, por sus siglas en inglés "Catastrophe Deferred Drawdown Option"), instrumento que otorga liquidez inmediata a la Nación después de un desastre natural, sirviendo como financiamiento puente mientras se movilizan otras fuentes de financiamiento.

Por medio de la Resolución 458 de febrero de 2009, se autorizó a la Nación, en cabeza de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público -MHCP- y del Interior y de Justicia -MIJ- así como del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, realizar una operación de manejo de deuda pública externa con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF del Grupo Banco Mundial), suscribiendo entonces, el contrato de empréstito BIRF 7618-CO en la modalidad de CAT DDO hasta por un monto de US\$150 millones, firmado el 11 de junio de 2009.

El Fenómeno de la Niña 2010-2011, que dejó 28 de los 32 departamentos afectados y más de \$11.6 billones de pérdidas, generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, que tuvo como fundamento la insuficiencia de los medios del Estado para prever y enfrentar emergencias colectivas y muy graves; por lo que para la respuesta y atención de este desastre se hizo efectivo el crédito contingente CATDDO, en donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contó con los recursos en un período de tres días desde la solicitud de desembolso para la atención inmediata de la emergencia.

Gracias a los beneficios y ventajas que se obtuvieron de este instrumento, posteriormente el Gobierno Nacional adelantó el proceso de adquisición de un CAT DDO II por un valor de US\$250 millones, BIRF 8184-CO, cuyo monto fue desembolsado en el primer semestre de este año 2020 para atender de manera expedita necesidades de financiamiento del Presupuesto General de la Nación bajo el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República.

Por otro lado, en aras de contribuir con la gestión financiera del riesgo de desastres que mitigue la vulnerabilidad de las finanzas públicas, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, inició el acompañamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales en el diseño e implementación de su estrategia financiera, con el objetivo de articular las iniciativas de carácter subnacional con la estrategia del orden Nacional.

Este desarrollo con entidades del nivel territorial se ampara por la naturaleza de descentralización adoptada en la Constitución Política, que otorga a las entidades territoriales la facultad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. En relación con esto, el Consejo de Estado ha proferido en varias sentencias la responsabilidad del Estado en la prevención y atención de los desastres naturales, siendo enfático en recalcar que los alcaldes son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, y por su parte los Gobernadores deben integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo. Lo anterior, refuerza la necesidad de articular las iniciativas que el Gobierno Nacional viene implementando con las entidades del orden territorial, con lo cual se complementará una gestión financiera integral en el país.

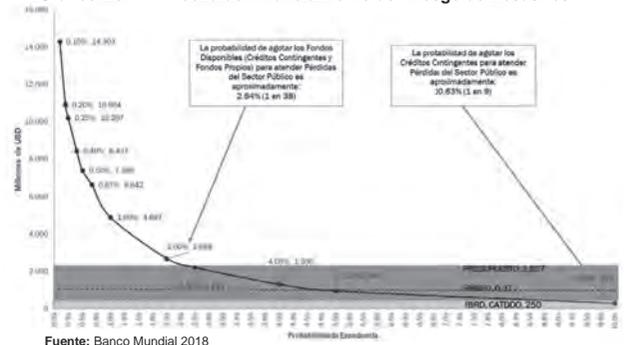
Derivado de los acercamientos entre la Nación y los territorios, resultó la formulación de las primeras estrategias financieras territoriales a nivel mundial, de: i) el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, ii) el Departamento de Cundinamarca, iii) el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y iv) el Departamento del Putumayo; así como también se definieron líneas de protección financiera en el Plan Distrital del Bogotá D.C., trabajo que se desarrolló durante los años 2018 y 2019. Estos logros se obtuvieron gracias al apoyo técnico del Banco Mundial, a través de su Programa de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres (DRFIP por sus siglas en inglés) y el financiamiento de la Embajada de Suiza en Colombia SECO.

Estas estrategias marcaron un hito para Colombia, posicionándola como pionera en el mundo en la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres. Ahora es necesario dar continuidad a dicha gestión, mediante la implementación de instrumentos financieros que permitan la reducción de la vulnerabilidad fiscal tanto de la Nación como de las entidades territoriales.

Como parte de los planes de trabajo con estas entidades territoriales, con miras a implementar herramientas y mecanismos que mitiguen el riesgo de desastres, se tiene como uno de los objetivos, el análisis de brecha financiera y costo beneficio para evaluar la viabilidad de implementar líneas de crédito contingente, como el CAT DDO, con el que ha contado la Nación en el pasado. A continuación, se presenta la brecha financiera diseñada para el Gobierno Nacional Central, la cual

se replicará para los territorios que cuentan con sus estrategias financieras del riesgo de desastres.

Gráfico No. 14. Brecha de Financiamiento del Riesgo de Desastres



Producto del interés de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como entidad líder y responsable de la protección financiera del riesgo de desastres en el país, ha identificado la necesidad de diseñar y estructurar un programa que le permita a las entidades territoriales tener acceso a recursos de financiamiento, como lo son las líneas contingentes con organismos multilaterales y bilaterales, que les garantice la disponibilidad de recursos económicos ante la ocurrencia de una catástrofe natural.

**3. MARCOS DE REFERENCIA PARA LA EMISIÓN DE BONOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

En los últimos años, los países han adoptado tratados y acuerdos internacionales para promover el crecimiento sostenible, entre estos se resaltan el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>7</sup>, los cuales abordan de manera directa problemáticas como la deforestación, el cambio climático, la pobreza, la falta de

<sup>7</sup> En 2015, los Estados Miembros de Naciones Unidas adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como un conjunto de 17 objetivos mundiales acordados por 193 países, que buscan alcanzar desarrollo y la vez sostenibilidad medio ambiental, económica y social. De igual forma, en diciembre de 2015, en la convención marco de las Naciones Unidas para el cambio climático los países miembros suscribieron el Acuerdo de París, como un acuerdo histórico para combatir el cambio climático y acelerar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones en carbono.

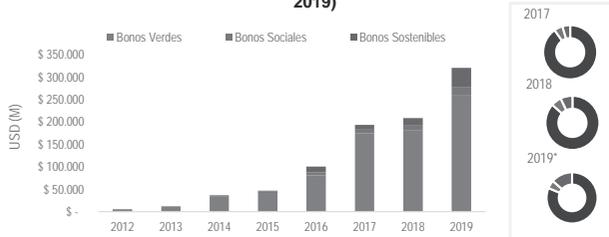
cobertura total de la educación, la gestión adecuada de los residuos, la transición a transportes eléctricos e infraestructura sostenible, entre otros.

De igual forma, los mercados financieros reflejan cada vez más, la importancia que tiene para los inversionistas el desarrollo sostenible en sus decisiones de inversión. Como reconocimiento de este interés y la relación entre factores ambientales, sociales y de gobernanza y el rendimiento de los instrumentos, cada vez aumenta más la emisión de bonos temáticos, principalmente bonos verdes, bonos sociales y sostenibles.

Durante el 2019, se emitieron 257.700 millones de dólares en bonos verdes por 486 emisores, aproximadamente 80.000 millones de dólares, más respecto al año anterior, lo que representa un incremento del 51%. Entre los principales sectores se encuentran energía construcción y transporte.

En la siguiente gráfica se presenta el volumen de emisión histórico de estos instrumentos:

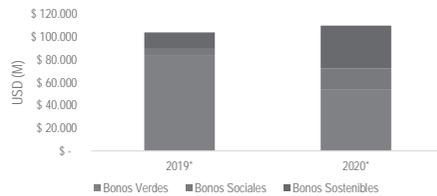
**Gráfico No. 15. Emisiones de Bonos Verdes - Sociales – Sostenibles (2012 - 2019)**



**Fuente:** Environmental Finance – Sustainable Bonds Insight 2019 / 2019 Green Bonds Market Summar  
 \* 2019: El volumen de 2019 fue impulsado principalmente por los mercados europeos, que representó el 45% de las emisiones globales (USD 116.700 millones). Esto es seguido por Asia-Pacífico 25% y América del Norte 23%

Por otro lado, para el 2020, con la aparición de la pandemia del COVID-19, los bonos sociales han adquirido particular relevancia como herramienta de financiación como se evidencia a continuación:

**Gráfico No. 16. Emisiones de Bonos Verdes - Sociales – Sostenibles con corte a 15 mayo de 2019 y 2020**



	2019	2020
<b>Social</b>	\$ 6.240	\$ 18.530
<b>Sostenible</b>	\$ 13.640	\$ 37.910
<b>Verde</b>	\$ 84.090	\$ 53.540

**Fuente:** S&P Global Market Intelligence (May 2020) - "Social bond surge appears here to stay as COVID-19 crisis shifts funding needs"

Colombia no ha sido ajena a estos avances y el gobierno ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el compromiso del Estado con la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El Plan, tiene como objetivos la implementación de estrategias que logren un equilibrio entre el desarrollo económico del país y la conservación del medio ambiente, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Es por esto que se busca, incorporar dentro de las fuentes de financiamiento de la Nación, los bonos temáticos soberanos, como instrumentos financieros, que permitan hacer seguimiento a la inversión del Gobierno Nacional Central en temas ambientales, sociales y de gobernanza a través de indicadores que además de promover la transparencia, promuevan la emisión de este tipo de instrumentos financieros por parte de otros participantes del sector público y privado en Colombia e impulsen el desarrollo sostenible.

La emisión de dichos bonos estará enmarcada en la regulación vigente tanto para el mercado internacional como para el mercado local, según corresponda.

**4. CONSIDERACIONES FINALES**

El presente Proyecto de Ley se presenta al Honorable Congreso de la República tomando en consideración, además de las razones anteriormente expuestas, las autorizaciones vigentes conferidas por la Honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, las proyecciones de servicio de la deuda de la Nación, el plan financiero de la presente vigencia, los supuestos de déficit del balance fiscal presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, la posible programación de créditos a contratar o emisiones que garantizarán la financiación del Presupuesto General de la Nación, y la necesidad de contar con un margen de maniobra para aprovechar oportunidades de mercado o atender eventuales externalidades. Así como también, la necesidad de permitir y viabilizar a las entidades territoriales el acceso a líneas de crédito contingentes como fuente de financiación para la atención de las emergencias que se presenten por la ocurrencia de desastres naturales y promover a través de las fuentes de financiamiento de la Nación, el desarrollo sostenible.

En este sentido, el presente Proyecto de Ley tiene como objetivo solicitar al Honorable Congreso de la República su aprobación para ampliar: i) en Catorce Mil Millones de Dólares de los Estados Unidos de América (US\$14.000'000.000) o su equivalente en otras monedas, el cupo de endeudamiento del Gobierno Nacional, ii) en tres mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 3.000.000.000) o su equivalente en otras monedas, el cupo de garantías de la Nación; además de las otras disposiciones que se presentan para aprobación en este proyecto de Ley.

Actualmente, el Gobierno Nacional cuenta con la última ampliación de los cupos de endeudamiento y garantías de la Nación, otorgado por la Ley 1771 de 2015, el cual le ha permitido acceder al mercado externo durante cuatro años consecutivos. Dicho cupo fue concebido para cubrir las vigencias 2016 - 2019, el cual, como consecuencia del adecuado manejo de las finanzas públicas, ha sido suficiente para financiar las necesidades de los años propuestos.

De tal modo, es preciso mencionar que el manejo prudente del cupo de endeudamiento de la Nación ha estado apoyado en la adecuada gestión desarrollada por la Honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, cuerpo colegiado que ha velado por el uso responsable y eficiente del cupo otorgado por la ley.

La ampliación de cupos y las disposiciones adicionales solicitadas aquí, son fundamentales para que el Gobierno Nacional y otras entidades públicas puedan cubrir las necesidades de financiamiento de las próximas vigencias, cuenten con la posibilidad de actuar de forma preventiva en caso de que las condiciones actuales se modifiquen y, en el caso de la Nación, para que continúen con una adecuada disciplina fiscal, a través de la mitigación de los riesgos asociados a la deuda y pasivos contingentes.

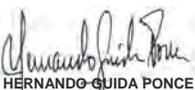
Adicionalmente, el objetivo es contar con las herramientas suficientes que faciliten la actuación ágil y oportuna en materia de endeudamiento, de manera tal que facilite la reactivación económica junto con la promoción de empleo y además se estimulen proyectos de inversión en infraestructura y de apoyo al sector productivo con miras a la generación de empleo e impulso al crecimiento económico sostenible.

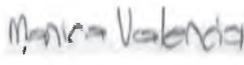
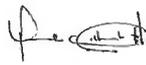
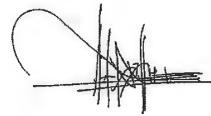
De los Honorables Congresistas,

**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**  
 Ministro de Hacienda y Crédito Público

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2020 DE CÁMARA**

*por medio del cual se crea el plan de adaptación y recuperación del turismo frente a la Pandemia del COVID-19.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio del cual se crea el plan de adaptación y recuperación del turismo frente a la Pandemia del COVID-19”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO I</b> <b>OBJETO Y BENEFICIARIOS DE LA LEY</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto apoyar a los empresarios del sector de viajes y turismo para superar los efectos de la pandemia por el COVID-19, con la creación del “Plan de adaptación y recuperación del turismo”, estimular la confianza en el consumidor colombiano y propiciar la recuperación y generación de empleo.</p> <p><b>Artículo 2°. Beneficiarios de la ley:</b> La presente ley de manera prioritaria beneficiará a las pequeñas y medianas empresas de viajes y turismo sin excluir a las empresas grandes de algunos beneficios previstos en la presente ley. Así mismo garantizará el derecho al descanso a las personas y familias colombianas y a los consumidores de los servicios turísticos.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO II</b> <b>ESTÍMULOS TRIBUTARIOS</b></p> <p><b>Artículo 3°. Se difiere el pago de parafiscales de las nóminas de las pequeñas y medianas empresas de viajes y turismo hasta el 31 de diciembre de 2022.</b></p> <p><b>Parágrafo:</b> En los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará la aplicación del beneficio de que trata el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 4°. Suspéndase en forma permanente el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el parágrafo 2 del artículo 211 del Estatuto Tributario para los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo y que desarrollen como actividad económica principal las descritas a continuación:</b></p> <table border="1" data-bbox="170 1081 682 1205"> <tr><td>5511</td><td>Alojamiento en hoteles</td></tr> <tr><td>5512</td><td>Alojamiento en apartahoteles</td></tr> <tr><td>5513</td><td>Alojamiento en centros vacacionales</td></tr> <tr><td>5514</td><td>Alojamiento rural</td></tr> <tr><td>5519</td><td>Otros tipos de alojamientos para visitantes</td></tr> <tr><td>9321</td><td>Actividades de parques de atracciones y parques temáticos</td></tr> <tr><td>9329</td><td>Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.</td></tr> </table> <p><b>Parágrafo:</b> el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su inscripción en el Registro Mercantil.</p>	5511	Alojamiento en hoteles	5512	Alojamiento en apartahoteles	5513	Alojamiento en centros vacacionales	5514	Alojamiento rural	5519	Otros tipos de alojamientos para visitantes	9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.	<p><b>Artículo 5°. Prorróguese hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2022 las medidas tributarias adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 789 del 4 de junio de 2020 en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, a saber:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, cuando el Gobierno nacional así lo autorice, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrolladas a través de contratos de franquicia, se encuentran excluidas del impuesto sobre las ventas -IVA, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2022.</li> <li>2. Se excluye del impuesto sobre las ventas hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2022 la prestación del servicio de hotelería y turismo. A partir del primero (1) de enero de 2023, solo será aplicable la exclusión para las zonas del régimen aduanero especial de que trata el numeral 26 del artículo 476 del Estatuto Tributario.</li> </ol> <p><b>Artículo 6°. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para incentivar la inversión nacional y extranjera en el sector de viajes y turismo para lo cual podrá aplicar beneficios tributarios teniendo como criterios la creación de empleos y la priorización de mano de obra local, especialmente de mujeres y miembros de minorías étnicas.</b></p> <p><b>Parágrafo:</b> En los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley los Ministerios de Hacienda y de Comercio, Industria y Turismo reglamentarán los beneficios de que trata el presente artículo.</p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO III</b> <b>TRANSFORMACIÓN TURÍSTICA</b></p> <p><b>Artículo 7°. Se crea el Fondo de Transformación Turística y de Adaptación del Producto Turístico cuyo fin es facilitar créditos blandos a las empresas turísticas para que implementen iniciativas de reconversión productiva con la estrategia “Teletrabajo en el Paraíso”. Dicha estrategia se fundamenta en la modalidad de estancias largas con el uso de metodologías disruptivas para el teletrabajo.</b></p> <p>Para la conformación de este Fondo se contará con el respaldo del Banco de desarrollo para el crecimiento empresarial en Colombia BANCOLDEX, el Fondo Nacional de Garantías, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER y el Fondo Nacional del Turismo FONTUR, entre otras instancias. Así mismo, podrán concurrir con recursos e iniciativas las entidades territoriales que busquen el beneficio del sector de viajes y turismo de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> En los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley los Ministerios de Hacienda y de Comercio, Industria y Turismo reglamentarán la implementación del Fondo de que trata el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Los hoteles que se acojan a los beneficios del Fondo de que trata el presente artículo, deben garantizar el uso de: estrictas medidas de bioseguridad; tecnologías de la economía circular; energías renovables no convencionales; tecnologías de información y</p>
5511	Alojamiento en hoteles														
5512	Alojamiento en apartahoteles														
5513	Alojamiento en centros vacacionales														
5514	Alojamiento rural														
5519	Otros tipos de alojamientos para visitantes														
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos														
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.														
<p>comunicaciones; prestar servicios a bajo costo; emplear prioritariamente a personas de la región y brindarse, especialmente en ambientes naturales.</p> <p><b>Parágrafo 3:</b> En razón a la urgencia de actuar de forma inmediata y a la necesidad de ahorrar recursos, tanto FONTUR como PROCOLOMBIA, de acuerdo con sus competencias, adelantarán la campaña de promoción “Teletrabajo en el Paraíso”, a nivel nacional e internacional, durante las vigencias 2021 y 2022, a favor de los hoteles beneficiarios del Fondo de que trata el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 4:</b> El Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentará la expedición de visas especiales para los extranjeros que soliciten los servicios de los hoteles vinculados a la modalidad de “Teletrabajo en el Paraíso” de que trata el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 8°. El Fondo Nacional de Turismo FONTUR adelantará las campañas de promoción turística a nivel nacional priorizando los medios digitales.</b></p> <p><b>Artículo 9°. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones implementará un programa de conectividad en el corto plazo con tecnologías de punta y a bajo costo para beneficiar a los prestadores de servicios turísticos del país.</b></p> <p><b>Artículo 10°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y PROCOLOMBIA implementarán un programa permanente sobre el sello de calidad para la bioseguridad de los servicios turísticos e incentivarán su implementación por parte de los prestadores de dichos servicios.</b></p> <p><b>Artículo 11°. El Gobierno Nacional, adelantará un plan integral en asocio con las alcaldías de los municipios y distritos especiales para ampliar plazas, andenes y espacios públicos, con el fin de aprovecharlos para el uso de los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar. Dicho plan facilitará la ampliación de las cocinas de ese tipo de establecimientos y propiciará el consumo en mejores condiciones de bioseguridad y distanciamiento social.</b></p> <p>El plan integral de que trata el presente artículo contempla la creación de un fondo de financiación a largo plazo con recursos reembolsables para la ejecución de obras y con recursos de cooperaciones técnicas no reembolsables para la estructuración de proyectos. El mencionado plan integral priorizará la red de pueblos patrimonio creada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p><b>Parágrafo:</b> En los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará la implementación del plan integral de que trata el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 12°. La Dirección General Marítima DIMAR expedirá una reglamentación para el aprovechamiento sostenible de las playas del país adoptando los criterios siguientes: establecer medidas de bioseguridad; implementar turnos para los turistas y residentes de acuerdo con las temporadas y las capacidades de carga; articulación con la economía informal y su proceso de formalización; definir con los alcaldes y prestadores de servicios turísticos de las playas los procesos de divulgación y aplicación de dichos reglamentos garantizando el disfrute a toda la población.</b></p>	<p><b>Artículo 13°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo fortalecerá las estadísticas del sector de viajes y turismo garantizando los recursos requeridos para el permanente monitoreo y medición del comportamiento de dicho sector con base en variables cualitativas y cuantitativas que faciliten y respalden la toma de decisiones. Para este efecto, corresponderá al Viceministerio de Turismo y a la dependencia que por ley tenga esta tarea, generar los lineamientos para adelantar dichas operaciones estadísticas y articular al Centro de Información Turístico de Colombia -CITUR- y los Sistemas de Información Turística Regional -SITUR-.</b></p> <p><b>Artículo 14°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en un plazo de dos (2) meses contados a partir de la expedición de la presente ley ajustará el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, teniendo en cuenta, entre otros, los criterios siguientes: a) Incluir las medidas del plan de adaptación y recuperación del turismo previsto en la presente ley; b) Priorizar la financiación de dos líneas de turismo que constituyen una oportunidad para superar la actual contingencia sanitaria: el turismo de naturaleza, que busca impulsar iniciativas para preservar el medio ambiente y el desarrollo sostenible de los territorios, y el turismo cultural, que tiene un campo de acción muy promisorio en los pueblos patrimonio, las rutas culturales y la diversidad étnica; c) Fortalecer el sistema de estadística del sector de viajes y turismo a nivel nacional y regional.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>TÍTULO IV</b> <b>ESTÍMULOS AL CONSUMIDOR</b></p> <p><b>Artículo 15°. El Gobierno Nacional, con el fin de garantizar el derecho al descanso a los colombianos, creará el Bono de Consumo Turístico. Este Bono tiene como fin estimular el consumo de los servicios de viajes y turismo del mercado doméstico, especialmente de hoteles de las pequeñas y medianas empresas. Dicho bono beneficiará a personas y familias pertenecientes a los estratos 1, 2, 3 y 4 y será redimible en cualquier producto del sector de viajes y turismo.</b></p> <p>El Bono de Consumo Turístico se cofinancia entre el consumidor (hasta un 75%), el Gobierno Nacional y otras entidades públicas y privadas. Las entidades territoriales podrán concurrir con recursos que busquen el beneficio del sector de viajes y turismo de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p><b>Parágrafo:</b> En los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley los Ministerios de Hacienda y de Comercio, Industria y Turismo reglamentarán la operación del Bono de que trata el presente artículo. En dicha reglamentación se deberán establecer, entre otros aspectos, los siguientes: el monto máximo del Bono por familia de acuerdo con el estrato y los aportes de las partes en la cofinanciación del Bono, entre otros.</p> <p><b>Artículo 16°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p style="text-align: right;">   <b>HERNANDO GUIDA PONCE</b>                  Representante a la Cámara             </p>														

<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>OSCAR TULLIO LIZCANO GONZALEZ</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>SARA HELENA PIEDRAHITA LYONS</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>MILENE JARAVA DIAZ</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>MONICA VALENCIA</b> Representante a la Cámara</p>	<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>CHRISTIAN JOSE MORENO VILLAMIZAR</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>HAROLD VALENCIA INFANTE</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>MARTHA VILLALBA HODWALKER</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>JOSE EDILBERTO CAICEDO</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>WILMER CARRILLO</b> Representante a la Cámara</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;">  </div> <p><b>ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA</b> Representante a la Cámara</p>
---	--

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2020 DE CÁMARA**

**"Por medio del cual se crea el plan de adaptación y recuperación del turismo frente a la Pandemia del COVID-19"**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**0. Introducción**

Antes de la pandemia el turismo se había consolidado como uno de los sectores más dinámicos de la economía colombiana, tal como lo reconoció el Plan Nacional de Desarrollo PND 2018 - 2022. De hecho, "en 2017, Colombia alcanzó el puesto 50 entre los países más visitados mundialmente y el puesto 6 a nivel latinoamericano (Procolombia, 2018), tras un aumento del turismo del 14,3% entre 2016 y 2017".

Al analizar el dinamismo del turismo, en el referido PND, el Gobierno Nacional formuló las proyecciones del crecimiento de la economía para el periodo 2018-2022, y consideró que el turismo tendría un crecimiento promedio del 5% "constituyéndose en uno de los sectores más dinámicos hacia el futuro".

En razón a estos logros y proyecciones, en el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, *Turismo: el propósito que nos une*, que forma parte integral del PND, se plantearon unas metas que auguraban un impacto muy positivo en el desarrollo económico y social del país, a saber:

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Comercio, Industria y Turismo	Producto interno bruto en alojamiento y servicios de comida (T)	\$ 32.904MM	\$ 39.200 MM		
Comercio, Industria y Turismo	Exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos (T)	USD 6.630 millones	USD 8.213 millones		
Comercio, Industria y Turismo	Visitantes no residentes que pernoctan (T)	3.898.065	5.100.000		
Comercio, Industria y Turismo	Llegada de pasajeros en cruceros internacionales (T)	378.081	442.301		

T: Indicador Transformacional/ Prioridad Sectorial. Fuente: DNP, sectores.

No obstante, la pandemia del COVID-19 en tan sólo 4 meses frustró este dinamismo de la "industria sin chimeneas", y dejó una estela de desasosiego entre los empresarios y muy especialmente, en las regiones, donde se esperaba el aumento de los beneficios económicos y sociales. Adicionalmente, se impactaron negativamente las cuentas nacionales y las metas señaladas en el PND.

Pero esto no tiene por qué continuar así. Hoy se abren nuevos retos y oportunidades para el país en general y para el turismo en particular, y en medio de la crisis, este sector caracterizado por su capacidad de resiliencia sabrá encontrar nuevas oportunidades.

Este proyecto de ley constituye un punto de apoyo para que la industria del turismo renazca de sus cenizas, y con un espíritu colaborativo entre los sectores público, privado y comunitario, adopte nuevas estrategias, genere protocolos de bioseguridad que restablezcan la confianza de los turistas, maximice las herramientas del mundo digital, capitalice las metodologías disruptivas de trabajo y le dé un sentido cotidiano a la sostenibilidad.

**1. El impacto de la pandemia del COVID-19 en el turismo a nivel internacional y nacional**

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo OMT<sup>1</sup>, "la introducción casi universal de las restricciones de viaje provocó una caída del 97% en las llegadas de turistas internacionales, luego de una disminución del 55% en marzo. Entre enero y abril de 2020, las llegadas de turistas internacionales disminuyeron en un 44%, lo que se tradujo en una pérdida de aproximadamente US \$ 195 mil millones en ingresos por turismo internacional".

En la gráfica siguiente de la OMT se puede apreciar el impacto de la pandemia en las llegadas de turistas internacionales por región, entre enero a abril de 2020, estando Colombia ubicada en las Américas con un balance, según el cual, pasó de un crecimiento en el 2.019 de +2, equivalente a 220 millones de turistas, a una caída en el periodo enero - abril del 2020 de -36%. Ver gráfica 1:

**Gráfica 1**

<sup>1</sup> LOS NUEVOS DATOS MUESTRAN EL IMPACTO DE COVID-19 EN EL TURISMO, MIENTRAS LA OMT PIDE UN REINICIO RESPONSABLE DEL SECTOR. 22.06.2020 <https://www.unwto.org/es/news/los-nuevos-datos-muestran-el-impacto-de-covid-19-en-el-turismo>

**IMPACTO DE COVID-19 SOBRE EL TURISMO EN ENERO-ABRIL 2020**  
 180 MILLONES DE TURISTAS INTERNACIONALES MENOS  
 PÉRDIDA DE 195.000 MILLONES DE DÓLARES DE INGRESOS POR EXPORTACIONES PROCEDENTES DEL TURISMO,  
 100% DE DESTINOS CON RESTRICCIONES DE VIAJE

**LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES POR REGIÓN ENERO-ABRIL 2020**

Región	2019 (MILL.)	ENE-ABR 2020 (%)
MUNDO	1.500 MILL. (+4%)	-44%
AMÉRICAS	220 MILL. (+2%)	-36%
EUROPA	745 MILL. (+4%)	-44%
ÁFRICA	73 MILL. (+6%)	-35%
ORIENTE MEDIO	61 MILL. (+2%)	-40%
ASIA Y PACÍFICO	381 MILL. (+4%)	-51%

Lo anterior, de acuerdo con la OMT, se traduce en una pérdida de la capacidad de generación de recursos y empleos "en caída libre", pasando de un ingreso positivo de +2 a comienzos del año 2020 a una cuenta negativa de -97 en sólo 3 meses (abril de 2020).

En efecto, los datos reales indican que la reducción de turistas internacionales, se traducen en pérdida de entre 910.000 millones y 1.2 billones de dólares en ingresos por exportaciones procedentes del turismo y la posible pérdida de 100 a 120 millones de puestos de trabajo directos.

Aún así, la OMT propone que no todo está perdido y con medidas tales como la apertura gradual de fronteras y el levantamiento de restricciones de viaje, se podrán dar al menos tres escenarios

vuelos regulares, que decrecieron en la mayoría de las ciudades del país en especial en: Santa Marta (-52,7%), Cartagena (-48,2%) y Pereira (-41,0%)

-Entre enero y marzo de 2020 ingresaron a parques nacionales 430.472 visitantes representando una disminución de 24,1% frente al mismo periodo de 2019, esto por la caída en febrero y marzo.

-De acuerdo con el DANE, en marzo de 2020, la ocupación hotelera registrada fue de 37,3% esto es 21,1 puntos porcentuales por debajo del mismo mes de 2019. **Adicionalmente, esta cifra se ubica como la más baja para un mes de marzo en la historia.**

Con el avance de la pandemia los efectos fueron más devastadores para el turismo en el país, tal como lo reconoció el Gobierno Nacional al expedir el decreto 557 del 15.04.2020, en cuyos considerandos reflejó esta situación:

"(...) el cierre de los hoteles, la suspensión de vuelos, el cese de las líneas de cruceros está generando un efecto adverso en todos los niveles de la industria turística, como los operadores turísticos, agentes de viajes, guías de turismo, comerciantes y otros prestadores de servicios turísticos, afectando su mínimo vital (...); conforme a los datos suministrados por la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO), de acuerdo con la encuesta que realizaron a sus afiliados con corte al 20 de marzo de 2020 y que fue contestada por 95 agencias de viajes, las ventas brutas de las agencias de viajes habían caído en un 71%, 59.416 viajeros habían cancelado su viaje, y el costo de cancelaciones ascendía a \$107.000 millones (...). Hasta la fecha (6.04.2020) hemos recibido ante el Viceministerio de turismo más de 20 solicitudes que aproximadamente representan 800 personas que desarrollan guianza turística y requieren de ayuda humanitaria para su subsistencia (...) dada la precaria situación, generada por la emergencia (...)"

Sólo tres meses después de expedido el precitado decreto 557, el Gobierno Nacional expide el decreto 990 del 9.07.2020, en el cual se percibe el mayor impacto de la pandemia:

"(...) Durante el mes de abril de 2020 (la ocupación hotelera) fue del 6,1%, 46,4 p.p. por debajo del mismo mes de 2019. Esta cifra es la más baja para un mes de abril en la historia. Para el mes de mayo se proyecta que la ocupación hotelera solo llegue al 3,2%. El daño que ha ocasionado la pandemia sobre este sector es profunda, de reactivarse el turismo a partir del 15 de julio, se estima que la tasa de ocupación hotelera llegue solo a cerca del 28% en todo el año 2020. El empleo generado por los hoteles (alojamiento) representó el 0,61 % del total de ocupados en el país en 2019 (...). Se proyecta que para las actividades relacionadas con alojamiento la caída en el número de ocupados sea cercana al 46%, afectándose en particular en los meses de junio a octubre con reducciones hasta del 74%"

**2. El apoyo al turismo para enfrentar la nueva realidad económica y social**

La OMT<sup>3</sup> ha planteado en forma acertada que "En todo el mundo, el turismo brinda oportunidades de desarrollo y promueve la solidaridad y la comprensión a través de las fronteras, mientras que el turismo interno ayuda también a fomentar la cohesión dentro de las naciones. Además, el sector desempeña un papel fundamental en la movilización de esfuerzos para preservar y promover el patrimonio natural y cultural y, desde hace mucho tiempo, ha estado a la vanguardia de la protección del medio ambiente. Por todo ello es imprescindible que el sector turístico

<sup>3</sup> OMT. APOYO AL EMPLEO Y A LA ECONOMÍA A TRAVÉS DE LOS VIAJES Y EL TURISMO. Llamamiento a la acción para mitigar el impacto socioeconómico de la COVID-19 y acelerar la recuperación. Madrid, 1 de abril de 2020

**RESUMEN DE IMPACTOS POTENCIALES EN 2020**  
 ENTRE 850 Y 1.100 MILLONES DE TURISTAS INTERNACIONALES MENOS  
 PÉRDIDA DE ENTRE 910.000 MILLONES Y 1,2 BILLONES DE DÓLARES EN INGRESOS POR EXPORTACIONES PROCEDENTES DEL TURISMO  
 100 A 120 MILLONES DE PUESTOS DE TRABAJO DIRECTOS DE TURISMO EN RIESGO

**LLEGADAS DE TURISTAS INTERNACIONALES, 2020: TRES ESCENARIOS**

ERE FEB MAR ABR MAY JUN JUL AGO SEP OCT NOV DIC

Gráfico de líneas que muestra la variación porcentual de llegadas de turistas internacionales desde enero hasta diciembre. El eje Y representa la variación porcentual (%), con valores desde +2 hasta -100. El eje X muestra los meses del año. Se muestran tres líneas: 'DATOS REALES' (línea sólida), 'ESCENARIO 1 - 48%' (línea punteada superior) y 'ESCENARIO 2 - 35%' (línea punteada inferior). El punto de partida en enero es +2%. El punto más bajo en abril es -97%. El escenario 1 muestra una recuperación a -48% en diciembre, mientras que el escenario 2 muestra una recuperación a -35% en diciembre.

Esta bola de nieve arrastró en su caída al turismo nacional. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo ya advertía el impacto de la pandemia en Colombia<sup>2</sup> al comparar las cifras de marzo 2020 con respecto al mismo mes del año anterior, así:

-Los visitantes no residentes disminuyeron en 48% al pasar de 405.971 en marzo de 2019 a 211.295 en marzo de 2020.

-El tráfico aéreo nacional e internacional de personas cayó en -39,7% al pasar de 3.156.974 en marzo de 2019 a 1.902.112 en marzo de 2020. Esto se reflejó en las llegadas de pasajeros en

<sup>2</sup> <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2020/marzo/oe-turismo-marzo-21-05-2020.pdf.aspx>

**mundial reciba apoyo tanto en este momento de crisis como en el momento en que las sociedades entren en la fase de recuperación**" (Subrayado fuera de texto)

Un sector, que como ya se demostró, es uno de los más dinámicos de la economía colombiana, tanto en el pasado reciente como en el futuro, merece que el Estado en su conjunto le brinde su apoyo para que logre adaptarse al nuevo reto de la post-pandemia.

Sin duda el Gobierno Nacional tomó importantes medidas que ayudaron de una u otra manera a aliviar la crisis del sector turístico, aunque debido a la profundidad del daño causado por la pandemia, algunas de estas medidas hay que ampliarlas en el tiempo, profundizarlas en sus alcances y en algunos casos, volverlas estructurales. Algunas medidas, no tuvieron la oportunidad de aplicarse plenamente, debido a que por razones del confinamiento las personas no pudieron acceder a los servicios turísticos. Esto sucedió, por ejemplo, con las medidas tributarias transitorias previstas en el decreto 789 de 2020 asociadas a la exclusión del impuesto sobre las ventas -IVA para la prestación del servicio de hotelería y turismo.

Es importante mencionar, algunos esfuerzos del Gobierno Nacional, plasmadas en varias normas expedidas, a saber:

**-DECRETO 557 DE 2020 (Abril 15) Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica:**

-A las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros les amplió el plazo para presentar la declaración y pagar el valor del impuesto nacional con destino al turismo correspondiente al primero y segundo trimestre del año 2020, hasta el día 30 de octubre de 2020

-Durante la vigencia de la Emergencia, los recursos del impuesto nacional con destino al turismo de que trata el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, podrán destinarse para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo

-El MinCIT, a través del Fondo Nacional de Turismo, podrá ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los guías de turismo con cargo a los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Esta transferencia no condicionada podrá efectuarse únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria y, en todo caso, por un periodo no superior a tres (3) meses contados a partir del momento en que empiecen a transferirse los recursos.

-En los eventos en que los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios que ellos mismos presten.

-Hasta el 31 de agosto de 2020, a las micro y pequeñas empresas y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, se aplicará una tarifa diferenciada para la expedición, modificación y renovación de los registros sanitarios de los productos a que hace referencia el artículo 1 del Decreto Legislativo 507 del 1 de abril de 2020, así como de medicamentos, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, equipos biomédicos, fitoterapéuticos y reactivos de diagnóstico invitro, que sean de utilidad para la prevención, el diagnóstico y el tratamiento del Coronavirus Covid-19, así:

1. 25% del valor vigente para las microempresas y 2. 50% del valor vigente para las pequeñas empresas

**-DECRETO 789 DE 2020 (Junio 4) Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 16 de mayo de 2020:**

-Los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, cuando el Gobierno nacional así lo autorice, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia, se encuentran excluidas del impuesto sobre las ventas -IVA, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020.

-Se excluye del impuesto sobre las ventas -IVA desde la vigencia del presente Decreto Legislativo y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020 la prestación del servicio de hotelería y turismo. A partir del primero (1) de enero de 2021, solo será aplicable la exclusión para las zonas del régimen aduanero especial de que trata el numeral 26 del artículo 476 del Estatuto Tributario.

**-DECRETO 797 de 2020 (Junio 4) Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de arrendamiento de locales comerciales, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020:**

-El objeto es regular, extraordinaria y temporalmente, la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial por parte de los arrendatarios, en el marco de la emergencia aplicable a los contratos de arrendamiento de locales comerciales cuyos arrendatarios, a partir del 10 de junio de 2020 por las instrucciones de orden público, se encuentran en la imposibilidad de ejercer algunas actividades económicas asociadas, entre otras, al turismo

**-DECRETO 799 DE 2020 (Junio 4) Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la suspensión del pago de la sobretasa del sector eléctrico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**

-Se adicionó un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

«Párrafo transitorio. Suspéndase transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2020, el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el párrafo 2 del artículo 211 del Estatuto Tributario para los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo y que desarrollen como actividad económica principal las descritas a continuación:

5511	Alojamiento en hoteles
5512	Alojamiento en apartahoteles
5513	Alojamiento en centros vacacionales
5514	Alojamiento rural
5519	Otros tipos de alojamientos para visitantes
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.

Para la aplicación del beneficio, el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su inscripción en el Registro Mercantil.»

**-DECRETO 981 DE 2020 (Julio 7) Por el cual se aplaza el pago de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social:**

-Los sujetos pasivos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo tendrán plazo para presentar y pagar las liquidaciones privadas correspondientes al primer, segundo y tercer trimestre del año 2020, hasta el día 30 de diciembre de 2020.

**DECRETO 990 DE 2020 (Julio 9) Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público:**

-Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

19. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento. (Es decir: sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos: 1. Emergencia humanitaria. 2. El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor.

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.

21. Las actividades de la industria hotelera.

-Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Al Congreso le corresponde también sumarse al apoyo a la industria turística del país, para lo cual es muy oportuno la adopción de un paquete de iniciativas que están incluidas en el plan de adaptación del turismo del presente Proyecto de Ley. Dichas medidas facilitarán a los prestadores de servicios turísticos adaptarse a una época de post-pandemia que requiere altas dosis de creatividad y trabajo mancomunado con las entidades públicas (nacionales y territoriales) y privadas y la comunidad en general.

Así mismo, se requiere que este proceso de adaptación y recuperación del turismo vaya de la mano de la garantía a las familias colombianas de disfrutar del descanso como un derecho que a su vez servirá para superar el estrés que ha dejado el largo confinamiento y favorecer la salud.

Finalmente, este proceso de adaptación vinculará los nuevos desafíos que trajo la pandemia como el uso de tecnologías disruptivas para el trabajo a distancia.

**3. La garantía del derecho al descanso como un medio para recuperar la salud**

La Constitución Política consagra el derecho al descanso, a saber: *“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (...)”* (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con el experto Luis Alberto Torres Tarazona<sup>4</sup>, Director del Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre: *“Dentro de los derechos de los trabajadores se cuentan el descanso, entendido como tiempo libre, como límite al horario laboral, como descanso dominical y festivo, así como tiempo de vacaciones, ya que tiene la finalidad de que el trabajador recupere vitalidad y energía, repose, se reencuentre con su familia y tenga momentos de esparcimiento luego del agotamiento que se va generando dentro del lapso en el que cumple la prestación de sus labores. Por tanto, estamos frente a un verdadero derecho en Colombia de rango fundamental descrito en el artículo 53 de la Constitución Política de 1991 con objeto específico, en el entendido que “las vacaciones, al igual que la limitación de la jornada laboral y los descansos dominicales, se convierten en otra garantía con que cuenta el trabajador para su desarrollo integral, y como uno de los mecanismos que permite obtener las condiciones físicas y mentales necesarias para mantener productividad y eficiencia.”* (Corte Constitucional, Sentencia C-710/96)<sup>5</sup>.

En efecto, en la precitada Sentencia C-710/96) la Corte Constitucional establece que: *“El derecho de todo trabajador de cesar en su actividad por un periodo de tiempo tiene como fines, entre otros, permitirle recuperar las energías gastadas en la actividad que desempeña, proteger su salud física y mental, el desarrollo de la labor con mayor eficiencia y la posibilidad de atender otras tareas que permitan su desarrollo integral como persona”*.

Una revisión de los efectos de la pandemia por el COVID-19 en la salud de las personas y las familias, tiene que ver justamente con el estrés debido al largo confinamiento y a la falta de oportunidad de la atención de morbilidades diferentes a la del COVID-19, entre otras.

En razón a lo anterior, esta es una ocasión extraordinaria para ayudar a las personas y las familias a recuperar y proteger su salud mental y física, brindando oportunidades para el viaje y el turismo, que como se reconoce ampliamente, ejerce un efecto benéfico y reparador en las personas.

Una respuesta del sector de viajes y turismo para satisfacer esta necesidad y garantizar dicho derecho, la constituye la propuesta de crear el Bono de Consumo Turístico, dirigido a las personas y las familias de los estratos 1 al 4.

<sup>4</sup> Luis Alberto Torres Tarazona. ¿Existe el derecho fundamental al descanso?. 25 de Julio del 2019 <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/existe-el-derecho-fundamental-al>

**4. El incremento del uso de las tecnologías disruptivas durante la pandemia son una oportunidad para el turismo**

Una de las lecciones aprendidas de la pandemia es la importancia del uso de las tecnologías disruptivas tanto en el estudio como en el trabajo (entre otras actividades del extenso universo de la capacidad humana). Por lo cual, esto brinda una oportunidad en el presente proyecto de ley, al crear una oferta adecuada para el teletrabajo con la estrategia **“Teletrabajo en el Paraíso”**.

Esta opción se comenzó a ensayar en otras latitudes donde el turismo también juega un papel preponderante en el desarrollo social y económico, a saber: *“El gobierno de Barbados, isla del Caribe que tal y como el resto de destinos turísticos ha sido fuertemente impactada por el coronavirus, ofrece una visa especial de 12 meses para trabajadores remotos. Se trata del Barbados Welcome Stamp o sello de bienvenida, una “visa que le permite reubicarse y trabajar desde uno de los destinos turísticos más queridos del mundo”, explicó la primera ministra Mia Amor Mottley”*<sup>6</sup>.

Con un conjunto de decisiones administrativas complementarias, esta estrategia se convertirá en una de las claves del proceso de adaptación del sector a la nueva realidad de la llama post-pandemia.

**5. Los beneficios del plan de adaptación y recuperación del turismo frente a la Pandemia del COVID-19**

Varios organismos multilaterales han generado una profunda discusión sobre la necesidad de abrir espacios para la recuperación del turismo a nivel mundial. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>7</sup> después de varias deliberaciones con autoridades del sector de viajes y turismo de América Latina y el Caribe, llegó a las siguientes conclusiones sobre las mejoras estructurales que se deben adoptar:

- “Ampliación y agilización del acceso a financiamiento tanto por parte de grandes empresas como MIPYME
- Alivio de obligaciones fiscales
- Adecuación de las políticas de cancelación, reembolso y reprogramación de viajes a la nueva realidad, incluyendo situaciones relacionadas con seguros de viajes
- Apoyo a mantenimiento del empleo: flexibilización de esquemas laborales
- Diseño y aplicación de protocolos de bioseguridad en el sector turístico, para facilitar la reapertura de establecimientos turísticos
- Activación del mercado turístico doméstico, siendo el que se recuperará más rápidamente, a través de comunicación segmentada
- Revisión de la priorización de productos turísticos y mercados-meta, entendiendo los cambios de dinámica de viajes, a través de sistemas de inteligencia de mercado
- Campañas de marketing regionales, superando visiones locales

<sup>5</sup> Fernando Ariza. La increíble oferta de Barbados para teletrabajar desde el paraíso. 24 de julio 2020. [https://www.eltiempo.com/vida/viajar/teletrabajo-barbados-abre-sus-puertas-para-teletrabajadores-en-epoca-de-covid-19-521908?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter#fbclid=IwAR1595691022](https://www.eltiempo.com/vida/viajar/teletrabajo-barbados-abre-sus-puertas-para-teletrabajadores-en-epoca-de-covid-19-521908?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#fbclid=IwAR1595691022)

<sup>6</sup> BID. TURISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE BAJO EL CONTEXTO DEL COVID-19. 2020

Programas de formación para fortalecimiento y adaptación a la nueva situación del capital humano sectorial  
 Adaptación continua de protocolos de bioseguridad, en función de cómo evolucione la situación en cada destino  
 Apoyo a la digitalización del sector para incrementar su productividad  
 Refuerzo de vínculos del turismo con cadenas productivas locales, para mejorar la inclusión social  
 Fortalecimiento del marco de colaboración público-privado para el manejo de crisis y refuerzo de sostenibilidad socioambiental"

En el presente Proyecto de Ley se hace eco de las demandas de ayuda de este importante sector del desarrollo económico del país y sus regiones. Así mismo se acogen los llamados formulados por las organizaciones internacionales que ven con claridad el rol fundamental que juega el turismo en los países antes de la pandemia y que debe seguir jugando después de la pandemia. Esto sobre la base de la adopción de nuevas reglas y de formas creativas para brindar los servicios turísticos en un marco de responsabilidad ambiental y saludable.

En esta propuesta del Proyecto de Ley "Por medio del cual se crea el plan de adaptación y recuperación del turismo frente a la Pandemia del COVID-19", se consideran 4 apartes fundamentales, a saber:

**TÍTULO I. OBJETO Y BENEFICIARIOS DE LA LEY:** en el cual queda explícito el apoyo prioritario a las pequeñas y medianas empresas (sin excluir a las grandes) de este sector para coadyuvar en su proceso de adaptación y recuperación después del desastre sufrido en la pandemia por el COVID-19. Pero también, se hace explícito el fin social de garantizar el derecho de los colombianos al descanso, y sobre todo, la generación y recuperación de empleo, siendo el turismo un medio ideal para lograrlo.

**TÍTULO II. ESTÍMULOS TRIBUTARIOS:** tanto los organismos internacionales como los prestadores de servicios turísticos han hecho énfasis que la primera gran ayuda que debe brindarle el Estado es la adecuación del marco tributario a la nueva realidad económica y social. Este es un punto fundamental del presente proyecto de ley, en el que se invita al Gobierno Nacional (y a las entidades territoriales) a apoyar de manera decidida al sector de viajes y turismo para que pueda adaptarse a los cambios y lograr así su recuperación. A este efecto, se proponen medidas de flexibilización tales como diferir el pago de los parafiscales de las nóminas; suspender el pago de la sobretasa al sector eléctrico; prorrogar la exclusión del IVA; incentivar la inversión nacional y extranjera en dicho sector, entre otras medidas. Con ello de manera general se hace una especie de transacción según la cual, las entidades gubernamentales reciben menos recursos por vía de impuestos y a cambio, permiten la recuperación de la actividad turística, recuperando empleos, lo cual aumenta la capacidad adquisitiva de la población y la subsecuente generación de recursos vía impositiva.

**TÍTULO III. TRANSFORMACIÓN TURÍSTICA:** las empresas del sector de viajes y turismo necesitan unas condiciones para facilitar su rápido mejoramiento. En este articulado se ofrecen varias alternativas como la creación del Fondo de Transformación Turística y de Adaptación del Producto Turístico, que impulsa una estrategia innovadora "Teletrabajo en el Paraíso" con una nueva modalidad de estancias largas con el uso de metodologías disruptivas para el teletrabajo. La misma ha sido ensayado de manera promisoría en otras latitudes (stayvacation). Así mismo, se insiste en la necesidad de universalizar el uso de las tecnologías de punta; adoptar el sello de calidad para la bioseguridad; la ampliación de zonas públicas para la línea de restaurantes y

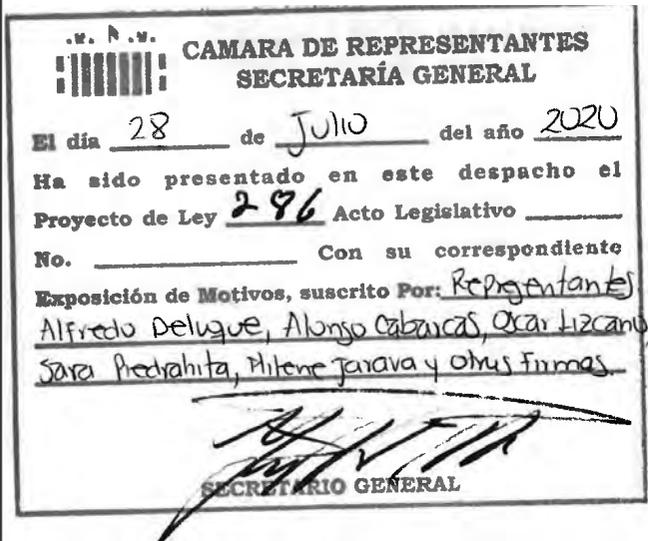
afines; el uso sostenible de las playas donde se garantice el disfrute sostenible de este invaluable recurso a toda la población (visitante y residente) con unas claras reglas de juego; el fortalecimiento de las estadísticas que son vitales para la toma de decisiones en este sector; y el ajuste al Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, cuyas metas deben ser reevaluadas por el impacto negativo de la pandemia del COVID-19.

**TÍTULO IV. ESTÍMULOS AL CONSUMIDOR:** el plan de adaptación y recuperación del sector de viajes y turismo sólo alcanza su integralidad con la adopción de una estrategia novedosa que beneficia al consumidor y que comienza a dar frutos en otros países como Italia. Se trata de implementar el Bono de Consumo Turístico, el cual facilitará a las personas y familias, especialmente de los estratos 1 al 4, el disfrute del derecho al descanso y se convertirá así en un eje fundamental de activación del turismo doméstico.

Con base en lo anteriormente expuesto y en cumplimiento del honroso deber que se nos impone en calidad de Representantes, consideramos ineludible acudir al buen criterio de nuestros colegas para que se le dé aprobación a este Proyecto de Ley.

De los Honorables Congresistas,

  
**HÉRNANDO GUIDA PONCE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Magdalena



**CONTENIDO**

Gaceta número 710 - Jueves, 13 de agosto de 2020  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 281 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establece la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia y se dictan otras disposiciones frente a los plásticos de un solo uso. ....	1
Proyecto de ley número 282 de 2020 Cámara, por el cual se crea la declaración de conocimiento, acogimiento y aceptación de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones relacionadas. ....	6
Proyecto de ley número 283 de 2020 Cámara, por medio de la cual se regula el sistema audiodescripción en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	7
Proyecto de ley número 284 de 2020 Cámara, por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra el Covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se crea el mecanismo de vacunas por impuestos. ....	10
Proyecto de ley número 285 de 2020 Cámara, por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades, y se dictan otras disposiciones. ....	14
Proyecto de ley número 286 de 2020 de Cámara, por medio del cual se crea el plan de adaptación y recuperación del turismo frente a la Pandemia del COVID-19. ....	23