



# 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° 822

Bogotá, D. C., martes, 1° de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 334 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011.*

Proyecto de ley número No. \_\_\_\_\_ de 2020

“Por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**Artículo 1°.** Adiciónese un párrafo al artículo 9° de la Ley 1447 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 9°. Procedimiento para límites dudosos. Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformación del respectivo expediente por el IGAC.

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento se procederá de esta manera.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del gobernador o de los mismos miembros de la asamblea departamental.

La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a este las condiciones mínimas exigidas por el artículo 8° de la Ley 136 de 1994 para la creación de municipios.

La correspondiente Oficina de Planeación Departamental realizará en la respectiva zona de conflicto intermunicipal una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto, se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

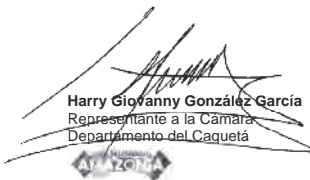
2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena se remitirá el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para que lo defina de acuerdo con el procedimiento que se convenga con sus representantes.
3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado alguna región territorial, departamento, distrito, o municipio integrante de una área metropolitana, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi remitirá el expediente de límite dudoso

a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, para que dentro de un término razonable según la complejidad del caso, soliciten conceptos técnicos a órganos consultivos del Gobierno nacional, especialmente al IGAC, y adelante todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso o en conflicto. La decisión tomada al respecto por las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes se considerará como propuesta definitiva para ser presentada ante la plenaria de Senado.

**Parágrafo 1°.** Como parte del procedimiento para la solución de límites dudosos de que trata este artículo, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes deberán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Interior, realizar una reunión de participación popular en la que se garantice la participación de las comunidades que habitan las áreas en litigio, con el objetivo de conocer los intereses de los habitantes de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural. La reunión de participación popular no es una instancia de debate, ni de discusión; durante la celebración no se podrán adoptar decisiones.

La reunión de participación popular planteada deberá ser reglamentada por el Ministerio del Interior en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para lo cual deberá considerar las diferentes formas e instancias de organización social, política y cultural, y en ningún caso reemplazará los criterios técnicos establecidos en el presente artículo, por lo que lo expresado por los participantes en dicha reunión no tendrá carácter vinculante.

Cuando se deban desarrollar exámenes periódicos a los límites de las entidades territoriales, y no exista norma que fije límites, sino que sean resultado de la evolución histórica de la tradición, al ser un procedimiento de deslinde que inicia bajo solicitud de las entidades territoriales, la reunión de participación popular deberá contar con la presencia de un representante del Gobierno nacional de la entidad competente, los delegados de las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del

<p>Senado de la República y Cámara de Representantes, y un representante de cada entidad territorial parte del diferendo.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Mientras se surten los procedimientos de definición de límites dudosos entre las entidades territoriales involucradas, estas conservan sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Cuando los límites dudosos involucren varios municipios, departamentos o distritos, deberá solicitarse al IGAC, dentro del mes siguiente a la recepción del expediente, una delimitación provisional de la zona en disputa, lo cual se hará con base en los documentos históricos y catastrales que posea el instituto.</p> <p>Esta delimitación provisional deberá hacerse en un plazo máximo de tres (3) meses. Mientras se surten estos trámites, las entidades territoriales involucradas conservarán sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos legales.</p> <p>Una vez hecha la delimitación provisional, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 2° del presente artículo.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Del Honorable Congresista,</p>  <p>Harry Giovanni González García Representante a la Cámara Departamento del Caquetá</p>	<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de ley número No. _____ de 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011”</b></p> <p><b>OBJETO.</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene como objeto incluir un parágrafo en el artículo 9 de la Ley 1447 de 2011, para que se habilite la posibilidad de utilizar como mecanismo alternativo para la solución de diferendos limítrofes, una reunión de participación popular elevada a los habitantes de los entes territoriales en litigio, previo estudio y solicitud al Gobierno nacional por parte de las Comisiones Especiales de Seguimiento, al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.</p> <p><b>ANTECEDENTES DEL PROYECTO.</b></p> <p>El Congreso de la República ha tramitado en dos ocasiones este proyecto de ley, la primera vez fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el 3 de agosto de 2016 con el número 064 de 2016 Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso número 602 de 2016 y la segunda vez fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 29 de agosto de 2018, con el número 122 de 2018 Cámara y publicado en la Gaceta del Congreso número 680 de 2018, en ambas ocasiones la iniciativa fue presentada por el Honorable Representante Harry Giovanni González García.</p> <p>El Proyecto de ley número 122 de 2018 Cámara, surtió debate en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara, sin embargo, en la legislatura anterior, al llegar a la Comisión Primera del Senado de la República y no haber surtido el trámite en la misma, el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.</p> <p>Por esta razón, se ha considerado imprescindible insistir en la radicación de esta iniciativa, en una versión ajustada, que retoma la ponencia presentada para tercer debate en la Comisión Primera del Senado de la República.</p> <p><b>ESTRUCTURA DEL PROYECTO.</b></p> <p>El proyecto consta de dos artículos, el primero, eje del proyecto, donde se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011 en el sentido de incluir un parágrafo,</p>
<p>con el fin de habilitar un mecanismo alterno para la solución de los diferendos limítrofes, por medio de una reunión de participación popular elevada a los habitantes de los entes territoriales en litigio, previo estudio y solicitud al Gobierno nacional por parte de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República; el segundo artículo referente a la vigencia de la ley.</p> <p><b>JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.</b></p> <p>El artículo 9° de la Ley 1447 de 2011 señala la competencia y los procedimientos para fijar o modificar el límite de las regiones del orden departamental, y entre las circunstancias previstas están aquellas relativas a los límites dudosos por no haber obtenido acuerdo sobre la identificación del límite en el terreno. Para la fijación de los límites de un departamento cuando estos son dudosos, la ley prevé que deben tenerse en cuenta aspectos históricos, técnicos de identidad natural, social, cultural y económica. La determinación y consideración de dichos aspectos se dejó por ley, exclusivamente a las Comisiones que se integren para la fijación y aclaración de esos límites dudosos, pero se excluyeron injustificadamente las comunidades interesadas.</p> <p>Las comunidades no tienen dentro de la ley posibilidad real de expresar sus intereses de acuerdo con sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural, para decidir a qué departamento han pertenecido, pertenecen y desean seguir perteneciendo; es el reflejo de un sentimiento que cohesiona los vínculos de solidaridad en una comunidad.</p> <p>La importancia del criterio técnico de la porción terrestre en litigio es innegable, sin embargo, así mismo es indispensable que se integren el componente social, cultural y comunitario, los cuales son los directamente afectados e implicados por la decisión que las Comisiones de Ordenamiento Territorial adopten. Por tanto, la ley debe garantizar la vocería de las comunidades y de los habitantes de los entes territoriales en conflicto y posibilitarles manifestar su opinión.</p> <p>Es claro que, si bien como nación tenemos todos una identidad cultural, también es cierto que a nivel regional hay culturas claramente demarcadas que difieren ampliamente entre sí, dicha identidad regional de la que hacen parte todos los habitantes de cada departamento no puede ser cercenada al declarar que una serie de habitantes de veredas y municipios no corresponden a los territorios en</p>	<p>que se criaron toda la vida, sino que de un momento a otro pasen a ser parte de otra identidad cultural, de otras costumbres y de otro grupo poblacional.</p> <p>Por lo anterior, es posible concluir que el territorio como elemento inescindible de la vida del ser humano, desencadena procesos de identificación social y cultural, determina las costumbres y tradiciones, por esa razón es conveniente la modificación de la ley para incluir la reunión de participación popular como mecanismo para la solución de los diferendos limítrofes en casos dudosos como elemento para la puntualización y definición de los mismos.</p> <p>Respecto a la participación ciudadana en asuntos que afecten a una comunidad, la Corte Constitucional en Sentencia T-814 de 1999 ha señalado que la participación ciudadana se proyecta no solo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental. En este sentido la Corte ha precisado que <i>“uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los artículos 2°, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución”</i>, entre otros.</p> <p>También ha señalado dicha Corporación que la participación ciudadana no comprende únicamente la del pueblo en las elecciones populares, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual<sup>1</sup>. Es por ello que, en aras de proteger el derecho fundamental a la participación ciudadana, se busca que las decisiones por diferendos limítrofes tengan en cuenta necesariamente la opinión de los ciudadanos afectados a través de una reunión de participación popular en la cual se representen los intereses de las comunidades asentadas en el área de litigio.</p> <p>En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 1994, expresó:</p> <p style="text-align: center;"><i>De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político, sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia</i></p>

supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.

**NECESIDAD DE ESTABLECER LA DENOMINACIÓN DEL TIPO DE MECANISMO PARA CONSULTARLE A LA COMUNIDAD**

Si bien es cierto la Constitución Política previó en su artículo 103 los mecanismos de participación del pueblo, al igual que la Ley 136 de 1994 en su artículo 50 y siguientes la consulta popular y la Ley 1757 de 2015 disposiciones para la promoción y protección del derecho de participación democrática, es necesario indicar que el mecanismo adicional planteado en el proyecto de ley es nuevo, pues no se encuentra tal distinción, ni en la norma constitucional, ni en las leyes que lo reglamentan, pero tampoco lo prohíbe, de ahí la necesidad de modificar el establecimiento de la figura "reunión de participación popular" y que el Gobierno nacional la reglamente, para que la comunidad participe.

Adicionalmente, se observa que el mecanismo de consulta popular de acuerdo a su reglamentación conlleva un trámite formal y protocolario, que al aplicarlo a la modificación del artículo haría dispendioso el trámite del procedimiento de los

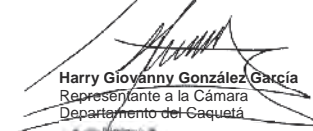
límites dudosos imponiendo una carga adicional tanto de trámite como presupuestal.

El territorio como elemento inescindible de la vida del ser humano, desencadena procesos de identificación social y cultural, determina las costumbres y tradiciones, por esa razón es conveniente la modificación de la ley para incluir el mecanismo adicional y práctico de "reunión de participación popular" como un mecanismo para la solución de los diferendos limitrofes en casos dudosos como elemento para la puntualización y definición de los mismos, como se discutió en primer debate de la Comisión Primera de la Cámara.

Por último, es importante resaltar que las personas que asistan a la reunión de participación popular deben ser personas que representen a la comunidad y expresen de primera mano las voluntades de esta. Por tal motivo, es importante contar con la participación pública y abierta de la comunidad ya sea representada a través de organizaciones de acción comunal, o las Juntas Administradoras Locales (JAL) - o aquellas organizaciones o grupo de personas que sin pertenecer a estos organismos tienen el derecho a participar, habida cuenta que los asuntos políticos y comunitarios de sus territorios son importantes para su convivencia.

Son los representantes de la comunidad, quienes trabajan como representantes de la comunidad en busca de un desarrollo integral que genere una mejor calidad de vida a sus habitantes. Por eso si se busca asegurar la participación ciudadana para un tema de tan alta importancia para el desarrollo de la comunidad, se debe dar voz a quienes han sido elegidos popularmente como representantes de una comunidad para manejar los asuntos públicos de carácter local.

Del Honorable Congresista,

  
**Harry Giovanni González García**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Cauquetá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 337 DE 2020 CÁMARA**

*por medio del cual se crea un beneficio tributario sobre las partes, repuestos y elementos de seguridad para la reparación, fabricación, ensamblaje y uso de bicicletas, monopatinés, bicicletas con asistencia eléctrica y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia, con el fin de estimular la producción nacional, y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2020 CÁMARA**

**"Por medio del cual se crea un beneficio tributario sobre las partes, repuestos y elementos de seguridad para la reparación, fabricación, ensamblaje y uso de bicicletas, monopatinés, bicicletas con asistencia eléctrica y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia, con el fin de estimular la producción nacional., y se dictan otras disposiciones"**

El Congreso de Colombia



DECRETA:

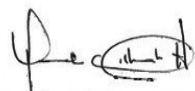
**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es crear un beneficio tributario sobre las partes, repuestos y elementos de seguridad para la reparación, fabricación, ensamblaje y uso de bicicletas, monopatinés, bicicletas con asistencia eléctrica y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia, con el fin de estimular la producción nacional.

**Artículo 2°. Adiciónese** el numeral 19 al artículo 424 al Estatuto Tributario, el cuál quedará así:

**19. Las partes, repuestos, partes para marcos, elementos de seguridad como cascos, pedales, luces, focos, reflectivos, guayas, llantas, timbres que son destinados como insumos y complementarios para la fabricación, ensamblaje y uso en producción nacional de bicicletas, patines, bicicletas con asistencia eléctrica, monopatinés y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia.**

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la cámara por Bogotá PARTIDO ALIANZA VERDE	 <b>RODRIGO ROJAS LARA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal
---	--

 <b>MARTHA P. VILLALBA HODWALKER</b> Representante a la Cámara Partido de la Unidad	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático
 <b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal	 <b>JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN</b> Representante a la Cámara Partido de la Unidad.
 <b>EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN</b> HONORABLE REPRESENTANTE A LA CAMARA POR SANTANDER PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	 <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ</b> Senador de la República Comisión Tercera Partido Centro Democrático

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El objetivo del presente proyecto de ley es establecer la exención sobre el impuesto del IVA a los elementos de seguridad, las partes y repuestos para la reparación, la fabricación y el uso nacional de bicicletas, bicicletas con asistencia eléctrica, monopatines y patinetas en el territorio nacional; esto para incentivar la producción nacional de esos elementos.

**2. FACULTAD DEL CONGRESO**

Expresa la Carta Política, que es el Constituyente Delegado, que está facultado para reformar y crear Leyes, de igual forma, se le autoriza para modificar el diseño Constitucional, a través de reformas debidamente presentadas.

*"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".*

**3. CONTEXTO**

La pandemia de la covid-19 ha afectado la cotidianidad de los ciudadanos, en el mundo entero. Se ha comprobado que la densidad de las ciudades y las aglomeraciones son situaciones que favorecen el contagio y las graves consecuencias de la enfermedad.

En esta nueva perspectiva, los gobiernos han buscado incentivar diferentes modos de transporte que eviten las aglomeraciones, como las bicicletas, las patinetas y los monopatines tanto mecánicos como eléctricos, esos medios propician un distanciamiento social efectivo entre las personas.

En nuestro caso, las ciudades colombianas ya venían cambiando sus hábitos en la movilidad para optimizar los tiempos de viaje, así que, tenemos un camino abonado que puede llegar a ser un hecho de competitividad.

"Con el Índice Global de Ciudades de Bicicleta (2019), Bogotá, Cali y Medellín son las ciudades colombianas con mayor porcentaje en el uso de la bicicleta

como medio de transporte. La capital del país es la ciudad en Latinoamérica con mayor número de ciclorrutas, con más de 410 kilómetros (kms)"<sup>1</sup>

Adicionalmente, la bicicleta se ha convertido en un modo de transporte popular y amigable con el ambiente. Se estima, por las encuestas de calidad de vida, que el 32% de los hogares colombianos tienen bicicleta, lo que equivale a 4,1 millones de hogares. Según el BID, el uso de la bicicleta en la región por medio del porcentaje de viajes realizados en bicicleta diariamente le entrega a Bogotá una participación importante, comparada con la región, den5% de los viajes realizados; sin embargo, en 2019 un 10% de los viajes de la ciudad capital se hicieron en bicicleta.

De otra parte, la información arrojada por la encuesta dice que 2 millones de hogares tienen carro particular, es decir la mitad de quienes tienen bicicleta. Sin embargo, el urbanismo colombiano ha priorizado la construcción de la ciudad en la escala del automotor, dejando a un lado al peatón y al usuario de bicicleta.

**La covid-19 y la bicicleta.**

El distanciamiento social, uno de los principios de comportamiento para disminuir el riesgo de contagio de coronavirus, le reaiguna el espacio en la calle a los medios alternativos de movilidad para ciclistas y peatones.

"La bicicleta ha tomado fuerza convirtiéndose en una muy buena alternativa de transporte en las ciudades.

Desplazarse de manera individual limita el riesgo de contagio.

Se respeta el distanciamiento social.

Seguir una actividad física regular permite disfrutar de sus beneficios y reducir el estrés.

Por recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, siempre que sea posible, considere andar en bicicleta o caminar"<sup>2</sup>

Un viaje activo implica una interacción a escala humana con la ciudad y el tejido urbano, que expone a las personas a elementos viales, desprotegidos del tráfico y, más positivamente, interactúan con las vistas, los sonidos y las actividades en sus alrededores<sup>3</sup>. Incentivar la bicicleta genera, sin duda, una perspectiva de movilidad distinta y una experiencia humana.

<sup>1</sup> Intermodalidad, el principal reto de las ciudades para promover el uso de la bicicleta. <http://ie.u.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/intermodalidad-el-principal-reto-de-las-ciudades-para-promover-el-uso-de-la-bicicleta>  
<sup>2</sup> <https://cf-prod.s3.amazonaws.com/storage/files/k1PqJ4j1geIKz3QPS9AbUg7iXVEZifsSeQG37.pdf>  
<sup>3</sup> <https://www.despacio.org/wp-content/uploads/2020/02/SUTLac-ESP-05022020-web.pdf> pag 58

Vemos cómo ha aumentado el número de personas que montan bicicleta respondiendo a la inevitable condición del distanciamiento social. Los fabricantes de bicicletas y otros medios similares tienen problemas para vender sus productos por la ausencia de un mercado internacional normalizado, se ha presentado escasez mundial de suministros como sillines, marcos, llantas, entre otros.

En la movilidad del cuidado, la bicicleta cumple un rol muy importante como es llevar y traer a sus hijos o hijas, en la atención y acompañamiento a otras personas, realizar compras, atención y gestión de la salud y en el pago, trámites y gestiones<sup>4</sup>.

**El mercado de bicicletas está cooptado por las importaciones**

Aunque en Colombia existía una industria importante de fabricación de marcos, tenedores y otras partes para bicicletas, en 2020, durante los tres primeros meses del año las importaciones de bicicletas aumentaron en 62%<sup>5</sup>.

En promedio, al año, se venden cerca de 600.000 bicicletas de las cuales se importan casi 458.348 y se ensamblan otras 150.000<sup>6</sup>. Ese porcentaje de importación frena la producción nacional que en otros tiempos fue muy importante.

Es significativo señalar que, hasta finales de los años ochenta, en Colombia se fabricaron todas las partes para una bicicleta; fábricas como Monark o Arbar, desaparecieron y se han mantenido con dificultad los fabricantes de marcos y tenedores. Desde los años cincuenta hasta principios de los años noventa, en Colombia, las marcas nacionales popularizaron el uso de la bicicleta y llegaron a cubrir todo el mercado y el territorio nacional, pero desaparecieron las marcas y fabricantes por la apertura y por facilidades e incentivos del IVA en bicicletas importadas. Este proyecto busca generar incentivos para los productos nacionales.

La fabricación nacional de marcos y tenedores requiere de partes importadas para armar o ensamblar una bicicleta completa, lo que genera una desventaja considerable en su precio de venta final, puesto que es mucho más elevado ya que sus partes y componentes tiene un IVA del 19% frente a solo un 5% de las bicicletas importadas. Se podrían recuperar y generar muchos empleos si las condiciones del IVA fueran las mismas para todas las bicicletas tanto nacionales como importadas. Con IVA de 5% serían muchas más las bicicletas armadas o ensambladas con marcos y tenedores nacionales.

<sup>4</sup> <https://cf-prod.s3.amazonaws.com/storage/files/SyWfMnQr0NHXccMI20QaXBpX0i6D1KLaMbtPieT.pdf>  
<sup>5</sup> <https://www.larepublica.co/empresas/pandemia-del-covid-impacto-a-importadores-de-bicicletas-pero-se-esperan-mas-ventas-2996827>  
<sup>6</sup> <https://www.larepublica.co/especiales/mis-documentos-final-2019/este-año-aumento-56-la-importacion-de-bicicletas-en-colombia-2947079>

Tras levantamiento de cuarentenas en algunos países de Europa, en China y en Estados Unidos registran alzas récord en la demanda, la venta de bicicletas ha crecido hasta 5.000% dada la producción paralizada, las demoras de ensamble y la escasez de stock. Las ventas totales de bicicletas -en línea y en tiendas- en Estados Unidos crecieron un 81% en mayo en relación a mayo de 2019, hasta alcanzar US\$1.110 millones, según People for Bikes, un grupo de fabricantes y minoristas<sup>7</sup>.

El distanciamiento social ha creado la necesidad mundial de la compra de bicicletas y sus partes, por eso es necesario crear un incentivo para impulsar una reactivación de la industria nacional, generar empleo y fortalecer la cadena de valor de la fabricación nacional y la recuperación de marcas nacionales.








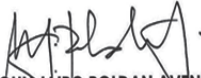
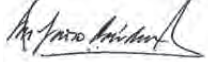
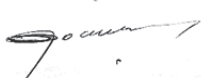


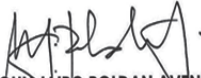
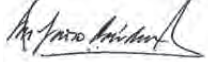
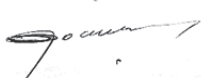


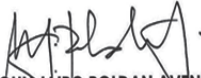
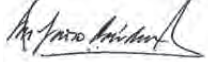
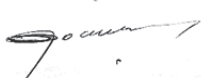





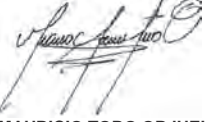

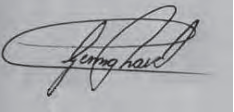


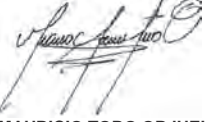

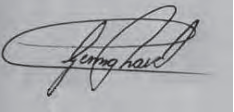


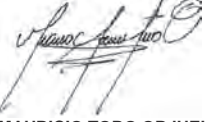

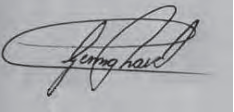
Fuente: <https://www.larepublica.co/empresas/pandemia-del-covid-impacto-a-importadores-de-bicicletas-pero-se-esperan-mas-ventas-2996827>

<sup>7</sup> <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/07/23/992761/Fabricantes-bicicletas-desbordados-Paris.html>



<p>En la nota del diario La República se puede ver que la marca Treck lidera el mercad que, infortunadamente, está cooptado por las importaciones; por eso es de vital importancia realizar algún tipo de incentivo para el mercado nacional de bicicletas.</p> <p><b>4. MARCO NORMATIVO</b></p> <p>La Constituyente de 1991 organizó al país como 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 y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art1).</p> <p>En este entendido, se estipuló una serie de garantías constitucionales a la libertad de movilizarse por el territorio nacional, el disfrute de un ambiente sano y la protección de la integridad del espacio público, a saber:</p> <p><i>Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.</i></p> <p><i>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. (...)</i></p> <p><i>Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. (...)</i></p> <p>Dentro de ese marco constitucional, encontramos la piedra angular de la regulación para el uso de la bicicleta como medio de transporte en la Ley 769 de 2002 por la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre.</p> <p>Según esta norma, se entiende por bicicleta, vehículo no motorizado de dos (2) o más ruedas en línea, el cual se desplaza por el esfuerzo de su conductor accionando por medio de pedales; por ciclista, conductor de bicicleta o triciclo; por ciclovía, vía o sección de calzada destinada ocasionalmente para el tránsito de bicicletas, triciclos y peatones; y por cicloruta, vía o sección de la calzada destinada al tránsito de bicicletas en forma exclusiva (art. 2).</p> <p>Según el Código de Tránsito las motocicletas, motociclos, mototriciclos y bicicletas deben llevar una sola placa reflectiva en el extremo trasero con base en las mismas características y seriado de las placas de los demás vehículos.</p> <p>Además, como reglas generales para bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y moto triciclos el Código estipula que estos deben transitar por la derecha de las vías</p>	<p>a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo.</p> <p>Los conductores de estos tipos de vehículos y sus acompañantes deben vestir chalecos o chaquetas reflectivas de identificación que deben ser visibles cuando se conduzca entre las 18:00 y las 6:00 horas del día siguiente, y siempre que la visibilidad sea escasa.</p> <p>No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.</p> <p>No deben adelantar a otros vehículos por la derecha o entre vehículos que transiten por sus respectivos carriles. Siempre utilizarán el carril libre a la izquierda del vehículo a sobrepasar.</p> <p>Por último, en cuanto a las bicicletas y triciclos, los conductores deben sujetarse a las siguientes normas específicas: no podrán llevar acompañante excepto mediante el uso de dispositivos diseñados especialmente para ello, ni transportar objetos que disminuyan la visibilidad o que los incomoden en la conducción y cuando circulen en horas nocturnas, deben llevar dispositivos en la parte delantera que proyecten luz blanca, y en la parte trasera que refleje luz roja.</p> <p>Los alcaldes municipales podrán restringir temporalmente los domingos y días festivos, el tránsito de todo tipo de vehículos por las vías nacionales o departamentales que pasen por su jurisdicción, a efectos de promover la práctica de actividades deportivas tales como el ciclismo, el atletismo, el patinaje, las caminatas y similares, así como, la recreación y el esparcimiento de los habitantes de su jurisdicción, siempre y cuando haya una vía alterna por donde dichos vehículos puedan hacer su tránsito normal.</p> <p>Posteriormente, con la expedición de la Ley 1801 de 2016 por la cual se expidió el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia se le dedicaron dos capítulos dentro del título XV sobre la libertad de movilidad y circulación al uso de la bicicleta, en esta ocasión el legislador determinó que la presencia de peatones y ciclistas en las vías y zonas para ellos diseñadas, les otorgarán prelación, excepto sobre vías férreas, autopistas y vías arterias, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Ley 769 de 2002. En razón a este derecho de vía preferente, los demás vehículos respetarán al ciclista. Serán por tanto especialmente cuidadosos y atentos frente a su desplazamiento, evitarán cualquier acción que implique arinconar u obstaculizar su movilidad, y le darán prelación en los cruces viales (art. 141).</p>
<p>También se determinaron unos comportamientos contrarios a la convivencia en ciclorutas y carriles exclusivos para bicicletas cuando los no usuarios de bicicletas obstruyan estas rutas o carriles y dificulten de alguna manera la movilidad del usuario en bicicleta, con lo que se aplicaría una medida correctiva de manera general a quienes incurran en este tipo de comportamientos.</p> <p>Este Código dejó en cabeza de los alcaldes distritales y municipales la reglamentación del uso de ciclo rutas y carriles exclusivos para bicicletas, en su jurisdicción y para los casos de municipios que conurben, los alcaldes podrán acordar una reglamentación conjunta para el desplazamiento entre los respectivos municipios.</p> <p>Ahora bien, con la expedición de la Ley 1811 de 2016 por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional, se modificaron los artículos 58, 60, 63, 76 y 95 de la Ley 769 de 2002 por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y el artículo 1 de la Ley 1503 de 2011 con el objeto de definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en las personas la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública.</p> <p>Esta ley tiene por objetivo incentivar el uso de la bicicleta como medio principal de transporte en todo el territorio nacional, incrementar el número de viajes en medio alternativo de transporte, avanzar en la mitigación del impacto ambiental que produce el tránsito automotor y mejorar la movilidad urbana.</p> <p>Por validar 30 veces el uso de biciparqueadero dentro de los sistemas masivos de transporte se recibirá un pasaje abonado en la tarjeta de viajes y los funcionarios que acrediten su llegada al trabajo en bicicleta por 30 días se les concederá medio día de descanso remunerado.</p> <p>La ley prevé que cada entidad territorial regulará y asegurará las condiciones en que los sistemas integrados de transporte masivo, sistemas integrados de transporte público, sistemas estratégicos de transporte de transporte público y sistemas integrados de transporte regional contabilizarán los viajes de alimentación en la bicicleta.</p> <p>También impone, como obligación, a los parqueaderos de los edificios públicos destinar un espacio de, al menos, 10 % de los cupos destinados para vehículos automotores para el parqueo de bicicletas, en el caso de ser inferior a 120 estacionamientos de automotores se deberá garantizar un mínimo de 12 cupos.</p>	<p>En cuanto a asuntos específicos para bici usuarios se contempló que ellos deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60 y 68 del Código del Tránsito, los conductores que transiten en grupo deberán ocupar un carril y nunca podrán utilizar las vías exclusivas para servicio público colectivo, podrán compartir espacios garantizando la prioridad de estos en el entorno vial y se estipula que todo conductor de vehículo automotor deberá realizar el adelantamiento de un ciclista a una distancia no menor de un metro y medio del mismo.</p> <p><b>Ley 1811 de 2016, por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito</b></p> <p>Código nacional de tránsito terrestre (Ley 769 de 2002) Vigente</p> <p>... ..Bicicleta: Vehículo no motorizado de dos (2) o más ruedas en línea, el cual se desplaza por el esfuerzo de su conductor accionando por medio de pedales. ... ..</p> <p><b>Ley Planeación urbana sostenible (Ley 1083 de 2006) Vigente</b></p> <p>... ..Los planes de movilidad sostenible y segura darán prelación a los medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta) y al transporte público con energéticos y tecnologías de bajas o cero emisiones. En todo caso, los planes de movilidad deberán determinar ... ..</p> <p><b>Ley de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía (Ley 1503 de 2011) Vigente</b></p> <p>... ..f. Se impulsen y apoyen campañas formativas e informativas sobre el uso de la bicicleta como medio de transporte en todo el territorio nacional. Parágrafo 1°. El Gobierno nacional incluirá dentro del Plan Nacional de Seguridad Vial ... ..</p> <p><b>Resolución número 000067 de 2017, por la cual se reglamenta el incentivo al uso de la bicicleta en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales</b></p> <p>Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) Vigente</p> <p>... .. o complementen por los concejos distritales o municipales, para el estacionamiento y depósito temporal de vehículos automotores, motos o bicicletas, a título oneroso o gratuito. Parágrafo. Los estacionamientos o parqueaderos ubicados en inmuebles de uso público, como parques, zonas verdes y ... ..</p>

<p><b>Resolución organizacional número ogz-0626-2017 de 2017, por la cual se reglamenta el incentivo al uso de bicicleta por parte de los servicios públicos de la entidad.</b></p> <p><b>Decreto número 1807 de 2019, por medio del cual se reglamentan los numerales 13 del artículo 424 y 6 del artículo 477 del Estatuto Tributario y se modifica y adiciona el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria</b></p> <p>... .. adicionó el numeral 6 al artículo 477 del Estatuto Tributario para incluir como bienes exentos del Impuesto sobre las Ventas (IVA), "Las bicicletas y sus partes; motocicletas y sus partes y motocarros y sus partes, que se introduzcan y comercialicen en los departamentos de Amazonas, Guainía, ... ..</p> <p><b>Ley de protección al cesante en Colombia. (Ley 1636 de 2013) Vigente</b></p> <p>... ..#Numeral 5 adicionado por la Ley 1811 de 2016, por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito, publicada en el Diario Oficial de Colombia el 2 de Mayo de 2016. ARTÍCULO</p> <p><b>Resolución número 0002919 de 2017, por la cual se establece el procedimiento para que los funcionarios públicos del Ministerio de Transporte accedan a los beneficios de que trata la Ley 1811 de 2016</b></p> <p>... ..CONSIDERANDO: Que la Ley 1811 de 2016 "por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito", tiene por objeto incentivar el uso de la bicicleta como medio de ... ..</p> <p><b>Resolución número 000735 de 2020, por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID-19 en la prestación de los servicios de centros de llamada, centros de contacto, centros de soporte...</b></p> <p>... ..3.2.3 Desplazamiento desde y hacia el lugar de trabajo. Incentivar el uso de alternativas de transporte individuales como bicicleta, moto, entre otros. 3.3 PREVENCIÓN Y MANEJO DE SITUACIONES DE RIESGO DE CONTAGIO. 3.3.1 Prevención de contagio. a) La empresa deberá tener por lo ... ..</p> <p><b>Resolución número 0000160 de 2017, por la cual se reglamenta el registro y la circulación de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuatriciclo y se dictan otras disposiciones</b></p>	<p>... ..bicicleta, tricimóviles y transporte peatonal en todo el territorio nacional. Que la Ley 1811 de 2016 establece: "Artículo 2". Beneficiarios. Los ... ..</p> <p><b>5. NECESIDAD DE LA INCIATIVA</b></p> <p>El mundo vive una pandemia que, inevitablemente, ha generado un cambio en los comportamientos humanos. El distanciamiento social es un imperativo en esta nueva realidad que nos ha traído el coronavirus. Por eso las ciudades deben cambiar sus formas de operar, entre ellas la movilidad urbana.</p> <p>La bicicleta es ideal para el distanciamiento social entre las personas, sin embargo, en el mercado internacional las unidades se encuentran agotadas o con aumentos en el precio de las bicicletas.</p> <p>Por eso, este proyecto busca lograr incentivos a la industria nacional de la bicicleta por medio de la exclusión del IVA para partes producidas en Colombia. Así volver a incentivar el empleo que tiene un conocimiento establecido en la bicicleta y tener cadenas de valor.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <table border="1" data-bbox="829 819 1451 1179"> <tr> <td data-bbox="829 819 1141 1117">   <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b>                  REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ                  PARTIDO ALIANZA VERDE             </td> <td data-bbox="1141 819 1451 1117">   <b>RODRIGO ROJAS LARA</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Liberal             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 1117 1141 1179">                 ...             </td> <td data-bbox="1141 1117 1451 1179">                 ...             </td> </tr> </table>	 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ PARTIDO ALIANZA VERDE	 <b>RODRIGO ROJAS LARA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal	...	...		
 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR BOGOTÁ PARTIDO ALIANZA VERDE	 <b>RODRIGO ROJAS LARA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal						
...	...						
<table border="1" data-bbox="168 1540 794 2205"> <tr> <td data-bbox="168 1540 482 1707">   <b>MARTHA P. VILLALBA HODWALKER</b>                  Representante a la Cámara                  Partido de la Unidad             </td> <td data-bbox="482 1540 794 1707">   <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b>                  Representante a la Cámara por Bogotá                  Partido Centro Democrático             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1707 482 1942">   <b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Liberal             </td> <td data-bbox="482 1707 794 1942">   <b>JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN</b>                  Representante a la Cámara                  Partido de la Unidad.             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1942 482 2205">   <b>EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN</b>                  HONORABLE REPRESENTANTE A LA CAMARA POR SANTANDER                  PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO             </td> <td data-bbox="482 1942 794 2205">   <b>AIRO ALEJANDRO RAMÍREZ</b>                  Senador de la República                  Comisión Tercera                  Partido Centro Democrático             </td> </tr> </table>	 <b>MARTHA P. VILLALBA HODWALKER</b> Representante a la Cámara Partido de la Unidad	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	 <b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal	 <b>JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN</b> Representante a la Cámara Partido de la Unidad.	 <b>EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN</b> HONORABLE REPRESENTANTE A LA CAMARA POR SANTANDER PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	 <b>AIRO ALEJANDRO RAMÍREZ</b> Senador de la República Comisión Tercera Partido Centro Democrático	<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2020</b> <b>CÁMARA</b></p> <p align="center"><i>por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020</b></p> <p align="center"><i>"Por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1. Objetivo.</b> La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos generales bajo los cuales los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ejercer el uso de la fuerza.</p> <p><b>Artículo 2. Funcionario encargado.</b> Para efectos de esta ley se entenderá como funcionario encargado de hacer cumplir la ley a todo agente de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejerzan funciones de policía, incluyendo autoridades militares cuando ejerzan funciones de policía.</p> <p><b>Artículo 3. Protocolos.</b> El uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos.</p> <p>Todos los protocolos y procedimientos del uso de la fuerza por parte de funcionarios de hacer cumplir la ley deberán atender a la perspectiva de género, protección de niñas, niños y adolescentes, y población diferencial (LGTBI, entre otros).</p> <p><b>Artículo 4. Justificación.</b> El uso de la fuerza sólo se justifica cuando la resistencia o agresión es real, actual e inminente.</p> <p><b>Artículo 5. Principios.</b> El uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se regirá por los principios de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Absoluta necesidad: únicamente se justifica el uso de la fuerza una vez agotado todos los medios para el desistimiento de la conducta del agresor.</li> <li>II. Legalidad: las acciones realizadas por las instituciones de seguridad deben realizarse con estricto y exacto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado sea parte.</li> </ol>
 <b>MARTHA P. VILLALBA HODWALKER</b> Representante a la Cámara Partido de la Unidad	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático						
 <b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal	 <b>JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN</b> Representante a la Cámara Partido de la Unidad.						
 <b>EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN</b> HONORABLE REPRESENTANTE A LA CAMARA POR SANTANDER PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	 <b>AIRO ALEJANDRO RAMÍREZ</b> Senador de la República Comisión Tercera Partido Centro Democrático						

<p>III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, sin recurrir al uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar, se deben evaluar estrictamente la capacidad de hacer daño de todo tipo y así evitarlo mediante conductas disuasorias.</p> <p>IV. Proporcionalidad: los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley emplearán un nivel de fuerza acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor. Salvo prueba en contrario, se presume que el poder de daño siempre será mayor por parte de los agentes del Estado.</p> <p>V. Rendición de cuentas y vigilancia: es deber de las instituciones que hicieron uso de la fuerza para hacer cumplir la ley realizar rendiciones públicas en donde se informe las razones por las cuales utilizaron la fuerza, mediante que dispositivos, y evaluación sobre su eficacia.</p> <p><b>Artículo 6. Capacitación para evitar el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional.</b> Se deberá garantizar por parte de la Policía Nacional de Colombia procedimientos que permitan establecer las aptitudes éticas, morales, físicas y psicológicas para ejercer sus funciones, con enfoque de derechos humanos en donde se imparta que el uso de la fuerza es la última instancia para el restablecimiento de la convivencia o el orden público.</p> <p>Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán recibir una capacitación constante profesional, continua, completa y verificada incluyendo herramientas para evitar el uso de la fuerza en las actuaciones referentes a su misionalidad.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La capacitación de la que trata este artículo será impartida de manera anual y deberá contener formación en los estándares nacionales e internacionales en protocolos de uso de la fuerza y convivencia ciudadana y deberá incluir, al menos, los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos Humanos.</li> <li>• No discriminación.</li> <li>• Perspectiva de género y población diferencial.</li> <li>• Cultura ciudadana.</li> <li>• Principios para el uso de la fuerza.</li> <li>• Simulaciones en cada caso de los métodos del uso de la fuerza.</li> <li>• Negociación y solución de conflictos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico.</li> <li>• Adiestramiento en el empleo de armas menos letales.</li> <li>• Código de conducta de los servidores públicos.</li> <li>• Ética y doctrina policial.</li> <li>• Responsabilidades jurídicas derivadas del uso de la fuerza.</li> <li>• Actuaciones previas, durante y posteriores al uso de la fuerza.</li> <li>• Actuación policial, en caso de detenciones.</li> <li>• Primeros auxilios y asistencia médica de emergencia.</li> <li>• Medios y métodos de solución pacífica de conflictos.</li> <li>• Manejo y control de multitudes.</li> <li>• Manejo y traslado de personas detenidas o sujetas a proceso.</li> <li>• Manejo de crisis, estrés y emociones.</li> <li>• Evaluación sobre el uso de la fuerza, uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza.</li> </ul> <p><b>Artículo 7. Prohibición de armas letales y no letales.</b> Se prohíben en todo el territorio nacional todo tipo de armas letales y no letales contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.</p> <p><b>Artículo 8. Uso de agentes químicos.</b> Se prohíbe el uso de los agentes químicos llamados "gases lacrimógenos" en contra de quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas con objeto lícito.</p> <p><b>Artículo 9. Reporte pormenorizado de acceso libre de la Policía Nacional cuando se utilice la fuerza como herramienta legítima.</b> La Policía Nacional deberá reportar un informe pormenorizado en el que se relacionan el uso lícito o ilícito de la fuerza, los instrumentos utilizados, armas letales o no letales utilizadas y las razones por las cuales se utilizó la fuerza a partir de los protocolos internacionales. Este informe será público y se presentará como parte de la rendición de cuentas de la entidad.</p> <p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p>						
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="168 1537 469 1731">   <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> <td data-bbox="469 1537 792 1731">   <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b>                      Representante a la Cámara por Casanare                      Partido Alianza verde                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1731 469 1939">   <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> <td data-bbox="469 1731 792 1939">   <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 1939 469 2192">   <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Polo Democrático Alternativo                 </td> <td data-bbox="469 1939 792 2192"></td> </tr> </table>	 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza verde	 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo		<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. OBJETO</b></p> <p>La función policial es un servicio público continuo y permanente destinado a garantizar el orden y la seguridad en la sociedad y los derechos de las personas, la institución tiene funciones preventivas. Sin embargo, en los últimos años hemos visto como el uso legítimo de la fuerza en algunos casos se ha desbordado incurriendo en acciones ilícitas que ha generado pérdidas humanas y lesiones físicas irreparables en habitantes en Colombia.</p> <p>El presente proyecto busca regular el uso de la fuerza, y así se cumpla el deber de la Policía Nacional prioritariamente a partir de medios disuasivos y que la acción del uso de la fuerza sea el último medio buscando se desincentive y más en país en la búsqueda de la paz.</p> <p><b>2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>La Policía Nacional es esencial en el estado colombiano, sin embargo, en diferentes ocasiones han cometido acciones de violación a los derechos del hombre en el ejercicio de sus funciones. Aunque los funcionarios tienen reglas deontológicas que tienen en cuenta los derechos del hombre y las libertades fundamentales. El uso de la fuerza excesiva ha ocurrido en muchas oportunidades en diferentes contextos nacionales e internacionales<sup>1</sup>.</p> <p>La fuerza policial es un fenómeno cuya regulación ha experimentado un notable interés en los Estados democráticos, especialmente desde la década de los años 60. Prueba de ello son las cada vez más exigentes normativas, tanto internas,</p> <p><small><sup>1</sup> Salvador Ruiz Ortiz, Eduardo Osuna Carrillo De Albormoz, José María Mainar Ene y José Martínez Marín El juicio de justificación del uso de la fuerza policial: Tribunal Europeo de Derechos Humanos VS. Corte Suprema de los Estados Unidos. <a href="https://revistas.uexnemado.edu.co/index.php/derpen/article/view/6323">https://revistas.uexnemado.edu.co/index.php/derpen/article/view/6323</a></small></p>
 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza verde						
 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde						
 <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo							

derivadas de los movimientos sociales, como las emanadas de organismos internacionales de protección de los Derechos Humanos<sup>2</sup>.

Se ha visto como con frecuencia los trabajadores policiales confunden el cumplimiento del deber como una manera para eximirse penalmente de sus acciones<sup>3</sup>. Sin embargo, existen normas, reglas y órdenes que están obligados a actuar cuando deciden usar el mecanismo de la fuerza de manera ilícita. Pero sin duda la Policía Nacional no puede olvidar que el desempeño de sus funciones debe estar dentro de los principios de proporcionalidad, absoluta necesidad, legitimidad, rendición de cuentas, entre otros.

No existe normatividad clara para utilizar el uso de la fuerza con armas, tal y como con la que asesinaron a Dylan Cruz, solamente manuales internos y resoluciones. Sería ideal realizar leyes claras para el uso de la misma, aunque este no es el objetivo de la ley. Si se busca la capacitación de la Policía Nacional para que hechos como los que ocurrieron en 2019 en noviembre, donde un joven estudiante falleció en una manifestación por el uso indiscriminado de la fuerza en el centro de la ciudad de Bogotá, no vuelvan a ocurrir.

Se busca mediante la capacitación en uso de la fuerza como última medida para recuperar el orden público. La idea de capacitación en cultura ciudadana es una necesidad para sensibilizar a las fuerzas y a la policía nacional y que estos hechos no vuelvan a repetirse.

**2.1. ESMAD, Exceso de fuerza en Colombia**

- Estamos lejos de demostrar que somos una genuina y moderna democracia.
- Una verdadera democracia garantiza el derecho a la protesta, a cualquier protesta.
- Hay que decir que, en el marco de las protestas, también se han cometido actos contra la vida e integridad física de policías, así como daños a la infraestructura pública y en menor medida a la propiedad privada.
- El ESMAD fue creado en febrero de 1999 y, según la investigación de la ONG TEMBLORES, ha cometido atroces crímenes contra indígenas, estudiantes y campesinos.

<sup>2</sup>Salvador Ruiz Ortiz, Eduardo Osuna Carrillo De Alborno, José María Mainar Ene y José Martínez Marín El juicio de justificación del uso de la fuerza policial: Tribunal Europeo de Derechos Humanos VS. Corte Suprema de los Estados Unidos. <https://revistas.uskernado.edu.co/index.php/derep/article/view/6323>

<sup>3</sup> El tratamiento legal de las técnicas de intervención policial: uso de la fuerza y responsabilidad penal. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:t1pP65M5X3A1https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo/5234894.pdf&cd=1&hl=es&ct=cnk&gl=co>

“Sin embargo, casi 20 años después, el ESMAD aún no se ha disuelto. Posteriormente, mediante resolución # 01363 del 14 de abril de 1999, el Director General de la Policía formalizó el Escuadrón Móvil Antidisturbios. Hacia el 17 de julio de 2007, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se aprobó la Resolución #02467 por la cual se creó el distintivo del Curso de Control de Multitudes de los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional. Desde entonces, las constantes denuncias sobre la ejecución de este cuerpo policial especial ha puesto sobre la mesa el debate sobre si debe continuar o no”<sup>4</sup>.

**El informe final de TEMBLORES<sup>5</sup> habla de 34 ciudadanos asesinados por el ESMAD, eran personas que estaban ejerciendo su derecho a la protesta. El ESMAD ha asesinado 9 estudiantes en lo corrido de estos 20 años**

- El movimiento estudiantil ha sido uno de los grupos más afectados por la violencia del ESMAD.
- Los mal llamados “desmanes” de este grupo de fuerza pública han terminado con la vida de nueve estudiantes colombianos.
- Cinco de ellos murieron como consecuencia del impacto de bala de un arma de fuego accionada por algún miembro del ESMAD y los otros tres estudiantes murieron como consecuencia del impacto de otro tipo de armas que utiliza el ESMAD para dispersar las movilizaciones.

**Bogotá epicentro de las muertes de los estudiantes por el ESMAD**

- Una de las preocupaciones respecto a estas muertes es que seis ocurrieron en Bogotá, la ciudad del país en donde más estudiantes han sido asesinados.
- Otra de las grandes preocupaciones es que, en todos los casos, pareciera que el ESMAD no tuviera un protocolo de seguridad para cuando alguna persona termina herida tras el excesivo uso de la fuerza.
- El ESMAD no brindó ninguna protección o ayuda a los heridos mientras fueron atendidos por las ambulancias.

**9 campesinos asesinados por el ESMAD**

- Ahora bien, de los nueve casos de campesinos asesinados por el ESMAD que TEMBLORES registró, se sabe que tres fueron ocasionados por armas de “letalidad reducida”.

<sup>4</sup> Mateo Quintero, Redacción Pares. Esmad y uso de la fuerza. <https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/>

<sup>5</sup> El Espectador. 34 personas muertas por acciones del ESMAD. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/34-personas-han-muerto-por-acciones-del-esmad-desde-su-creacion-ong-temblores/>

- El uso de estas armas por parte del ESMAD en contextos de movilizaciones donde se encuentran grandes aglomeraciones de personas configura una amenaza directa a la vida.

**El derecho a la protesta, la libre circulación NO ESTÁ ASEGURADA**

- El ESMAD ha afectado de manera diferenciada a 3 grupos poblacionales: el 27% de ellos son indígenas, el 27% son campesinos y el 27% son estudiantes.
- El 9% de los homicidios ha sido contra niños menores de 12 años y el otro 9% se encuentra repartido en partes iguales

Si existe “uso ilegítimo de la fuerza” y alteración de las armas de “letalidad reducida” entonces el estado colombiano ha vulnerado el derecho a la protesta, a la vida y a la integridad de las personas manifestantes.

**2.2. No existe claridad en lo que se puede y no realizar como uso de la fuerza, se expone por parte de las instituciones cumplir la Constitución Política como mandato superior.**

El exdefensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora, dijo en una columna publicada en El Tiempo que, “el alto mando de la Policía debe ser ejemplar en su decisión de promover con rigor las investigaciones y tomar decisiones para definir con claridad los límites constitucionales y legales del uso de la fuerza”. Además, también advirtió las constantes violaciones a Derechos Humanos y exceso de uso de fuerza que ha tenido el Comando Especial.<sup>6</sup>

Los hombres del ESMAD no están autorizados para portar armas de fuego. Pese a esto, luego de una resolución firmada en julio de 2012 por el exdirector de la policía Roberto León Riaño, todos los miembros del ESMAD, tras complementar un curso de 91 horas, pueden portar «armas de letalidad reducida»<sup>7</sup>. Entre estos están los tasers y rifles para lanzar gases lacrimógenos.

**1. DERECHO COMPARADO.**

**Estados Unidos**

<sup>6</sup> Mateo Quintero, Redacción Pares. Esmad y uso de la fuerza. <https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/>

<sup>7</sup> Mateo Quintero, Redacción Pares. Esmad y uso de la fuerza. <https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/>

El tema ha recobrado atención después de lo sucedido con George Floyd, un afro americano que fue asesinado por agentes de policía mediante un uso de la fuerza excesivo. Para detenerlo usó sus rodillas para ahogarlo, no fue ni siquiera con un arma considerada “no letal”, fue ejerciendo fuerza de manera completamente desproporcionada y sin justificación.

La situación ocurrió por un ahogamiento de 9 minutos del afroamericano por un Policía de la ciudad en Minneapolis - Minnesota. Lo que ha generado que los demócratas presentaran un proyecto de ley para regular el uso de la fuerza, se prohibe por ejemplo que se agarre del cuello o se dificulte la respiración de personas.

“Me levanto para decir, señor presidente, que las vidas negras no importan tanto como las blancas. Si las vidas negras importan tanto como las blancas, el Sr. George Floyd aún estaría respirando. Si las vidas negras importan tanto como las blancas, Ahmaud Arbery habría terminado su trote. Si las vidas negras importan tanto como las blancas, Christian Cooper no habría sido acusado falsamente. Las vidas negras no importan tanto como las blancas”<sup>8</sup>.

**México**

En el 2019, se promulgó una ley nacional del uso de la fuerza, que es el soporte de este proyecto de ley. La cual establece obligaciones de las corporaciones policíacas y militares del país y cómo actuar en detenciones y manifestaciones<sup>9</sup>.

La ley contiene: “Cinco principios: absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y, rendición de cuentas y vigilancia; Siete posibles impactos: persuasión, restricción de desplazamiento, sujeción, inmovilización, incapacitación, lesión grave y la muerte; seis tipos de amenazas letales inminentes; cinco mecanismos de reacción; tres clasificaciones de conductas; cinco niveles de fuerza: presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos, utilización de armas incapacitantes menos letales y utilización de armas de fuego o de fuerza letal; tres justificaciones del uso de la fuerza; Dos opciones de armas disponibles (ambas consideradas letales de acuerdo con la ley)”<sup>10</sup>

Esta se realizó por una desmandada de acciones policíacas de uso de la fuerza contra manifestantes y grupos vulnerables en México. Se han dado a conocer casos

<sup>8</sup> Congress. <https://www.congress.gov/116/crec/2020/05/27/CREC-2020-05-27-pt1-PgH2285-4.pdf>

<sup>9</sup> Diputados México. [http://www.diputados.gob.mx/LevesRitbio/pdf/LNUF\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LevesRitbio/pdf/LNUF_270519.pdf)

<sup>10</sup> <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1442>



de abuso policial y uso indebido de la fuerza en Veracruz, Baja California, Oaxaca, Guadalajara y Ciudad de México<sup>11</sup>.

"Alexander de 16 años confundido por un delincuente, de 16 años, fue asesinado por policías de Acatlán de Pérez Figueroa, Oaxaca, supuestamente porque no se detuvo y lo confundieron con un delincuente. Los primeros reportes indican que Alexander recibió un disparo en la cabeza y uno de sus amigos, con quien estaba, resultó lesionado"<sup>12</sup>.

**Brasil**

En 2014 se aprobó la Ley 13,060, que disciplina el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de seguridad pública. Esta ley regula el uso de armas no letales, o menos letales, y determina que los cursos de formación y capacitación de agentes de seguridad pública incluyan en sus contenidos programáticos el uso de instrumentos no letales.<sup>13</sup>

**Chile**

El 1 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial la circular N° 1.832, la cual actualizó las instrucciones para el uso de la fuerza. Se señala allí que uno de los pilares en los que se basa la acción de Carabineros es el principio de responsabilidad en el que el uso de la fuerza "no solo conlleva las responsabilidades individuales por las acciones y omisiones incurridas, sino también la responsabilidad de los mandos llamados a dictar órdenes, supervisar y/o controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de esta por parte de los subalternos"<sup>14</sup>.

En otras palabras, un eventual abuso de poder por parte de la fuerza pública —en este caso de Carabineros— podría implicar responsabilidad de quien ejecuta una ilegalidad y del mando que eventualmente ordenó una acción<sup>15</sup>.

**Amnistía internacional**

La organización saca un manifiesto nuevo con los principios internacionales en el uso de la fuerza, por los desmanes en diferentes países que han generado fallecimiento de jóvenes por el uso desmedido de la fuerza.

<sup>11</sup> Ley del Uso de la Fuerza: los problemas que vienen. <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1442>  
<sup>12</sup> <https://businessinsider.mx/uso-de-la-fuerza-policial-abuso-policial-mexico-giovanni-lopez-melanie-alexander/#--texto-la-%20Nacional%20del%20uso-para%20hacer%20uso%20de%20ella>  
<sup>13</sup> Monitor del uso de la fuerza. [https://www.researchgate.net/publication/335472147\\_Monitor\\_del\\_uso\\_de\\_la\\_Fuerza\\_Letal\\_en\\_America\\_Latina\\_un\\_estudio\\_comparativo\\_de\\_Brasil\\_Colombia\\_El\\_Salvador\\_Mexico\\_y\\_Venezuela](https://www.researchgate.net/publication/335472147_Monitor_del_uso_de_la_Fuerza_Letal_en_America_Latina_un_estudio_comparativo_de_Brasil_Colombia_El_Salvador_Mexico_y_Venezuela)  
<sup>14</sup> <https://ciperchile.cl/2019/10/30/uso-de-la-fuerza-policial-en-el-18-o-inevitable-mano-dura/>  
<sup>15</sup> <https://ciperchile.cl/2019/10/30/uso-de-la-fuerza-policial-en-el-18-o-inevitable-mano-dura/>

Los principios son los mismos que se utilizan en el artículo que se refiere al tema: Legalidad (base legal): "Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"<sup>16</sup>

*"Necesidad: El principio de necesidad sirve para determinar si debe emplearse la fuerza y, en caso afirmativo, cuánta fuerza. El principio de necesidad tiene tres componentes: – Cualitativo: ¿Es necesaria en absoluto la fuerza o es posible lograr el objetivo legítimo sin recurrir a ella? – Cuantitativo: ¿Cuánta fuerza es necesaria para lograr el objetivo? El nivel de fuerza que se emplea debe ser el mínimo que pueda seguir considerándose eficaz. – Temporal: El uso de la fuerza debe cesar una vez logrado el objetivo o cuando éste no pueda ya lograrse.*

*Proporcionalidad: El principio de proporcionalidad sirve para determinar si hay equilibrio entre los beneficios del uso de la fuerza y las posibles consecuencias y daños causados por su uso.*

*Rendición de cuentas La gran importancia de sus responsabilidades y funciones para la sociedad, así como las amplias competencias que se les conceden, requiere que los organismos encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas del desempeño de sus funciones y de su respeto del marco jurídico y operativo.*

*Las directrices a continuación que sugiere amnistía internacional se convierten en los tópicos en lo que deben ser capacitaciones la fuerza policial.*

*DIRECTRIZ 1 Cómo regular la facultad de la policía de recurrir al uso de la fuerza La facultad de la policía de recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego debe estar regulada por ley.*

*DIRECTRIZ 2 Lo que la ley debe decir sobre el uso de la fuerza letal El principio de "protección de la vida" debe estar consagrado en la ley, es decir, toda fuerza que implique una alta probabilidad de que se deriven consecuencias letales, en particular el uso de armas de fuego, sólo podrá emplearse para proteger contra una amenaza de muerte o lesiones graves.*

<sup>16</sup> <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

*DIRECTRIZ 3 Cómo la ley debe garantizar la rendición de cuentas de la policía con respeto al uso de la fuerza y de armas de fuego La legislación nacional debe garantizar la rendición de cuentas plena y transparente de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por el uso de la fuerza y de armas de fuego.*

*DIRECTRIZ 4 Instrucciones operativas sobre el uso de la fuerza en general: cuándo (no) usarla y cómo*

*DIRECTRIZ 5 Instrucciones operativas sobre el uso de las armas de fuego: cuándo (no) usarlos y cómo*

*DIRECTRIZ 6 Fabricación, comprobación, selección y evaluación de armas menos letales*

*DIRECTRIZ 7 Cuándo y cómo usar la fuerza en reuniones públicas, incl. equipos y opciones tácticas*

*DIRECTRIZ 8 Cuándo y cómo usar la fuerza en detención, incl. medios de coerción y abordar disturbios violentos en gran escala*

*DIRECTRIZ 9 Gestión de recursos humanos: como asegurar de disponer de un personal encargado de hacer cumplir la ley adecuado y debidamente cualificado*

*DIRECTRIZ 10 Responsabilidad de mando: cadena de mando, supervisión, control y presentación de informes"<sup>17</sup>.*

**MARCO JURÍDICO:**

Que la policía Nacional pueda emplear la fuerza deriva de la Constitución Política que deposita el orden y la seguridad el ejercicio del monopolio estatal de la fuerza en su ámbito interno.

En el ámbito internacional, las normas más importantes se encuentran en el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", adoptado por la Asamblea General en su Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, y en los "Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", adoptado por el Octavo Congreso

<sup>17</sup> [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso\\_de\\_la\\_fuerza\\_vc.pdf?x45368](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x45368)

de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre de 1990.

**Normas.**

**Constitución Política**

ARTICULO 2o. 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; 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.





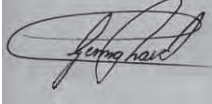




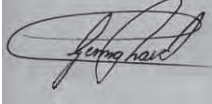




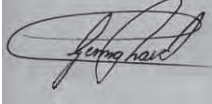
ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

ARTICULO 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 22A. <Artículo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes. La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

**Ley 62 de 1993**

<p>"Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República".</p> <p><b>Ley 684, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones.</b> ... el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica.</p> <p><b>Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)</b> ...11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario. Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia.</p> <p><b>Código penal (Ley 599 de 2000)</b> ...Violencia. Para los efectos de las conductas descritas en los capítulos anteriores, se entenderá por violencia: el uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación; la detención.</p> <p><b>Ley 1862 de 2017, por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar</b> ...1. Cumplir con las normas del Derecho Internacional Público, relativas al uso de la fuerza en misiones de paz, las reglas de encuentro impuestas internacionalmente y las disposiciones del comando superior de la Fuerza a la que pertenezca.</p> <p><b>Ley 1072 de 2006,</b> por medio de la cual se aprueba 'la Enmienda al artículo 1° de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.</p>	<p>... a las personas o bienes, por cuanto los agentes del Estado deben sujetarse a las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza con sujeción a los principios de excepcionalidad, necesidad y razonabilidad.</p> <p><b>Jurisprudencia.</b></p> <p><b>Sentencia de Tutela nº 772/03 de Corte Constitucional, 4 de Septiembre de 2003</b> Derechos a la dignidad, mínimo vital y debido proceso de vendedores ambulantes. Decomiso y restitución de bienes. Programas y medidas para la recuperación del espacio público. Poder, función y actividad de policía. Trato cruel, inhumano o degradante por agentes de la fuerza pública. Detención arbitraria.</p> <p>... el actor ha denunciado la comisión de abusos por parte de la Fuerza Pública, que en su criterio constituyen excesos en el uso de la fuerza por parte del personal uniformado de la Policía Nacional; por tal motivo, es necesario que en esta oportunidad la Sala se pronuncie.</p> <p><b>Sentencia nº 25000-23-26-000-2009-00194-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 14 de Septiembre de 2017</b> Acción de reparación directa / defectuoso funcionamiento de la administración de justicia / allanamiento en diligencias judiciales / uso excesivo de la fuerza / hecho exclusivo de la víctima – Acreditado Corresponde a la Sala determinar si en el marco de la diligencia de allanamiento y entrega.</p> <p><b>Sentencia nº 11001 – 33 – 36 – 034 – 2014 – 00235 – 01 de Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera. Subsección B, de 21 de Septiembre de 2016</b> Tema: Acción de reparación directa / responsabilidad administrativa del estado / nación / ministerio de defensa nacional / policía nacional – Por perjuicios ocasionados al demandante en razón de las lesiones sufridas por este en cumplimiento a una orden de protección que le prohibía el ingreso.</p> <p><b>Sentencia nº 05001-23-31-000-2010-01547-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 25 de Octubre de 2019</b> ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Esta corporación es competente para decidir en segunda instancia, en</p>						
<p>consideración a que la cuantía del proceso, determinada -según el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010.</p> <p><b>Sentencia nº 05001-23-31-000-2009-01012-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 17 de Septiembre de 2018</b> Acción de reparación directa – condena acción de reparación directa / daños sufridos o causados por servidores estatales / daño sufrido por integrantes de la fuerza pública / daño causado por uso excesivo de la fuerza / sentencia con enfoque diferencial y perspectiva de género / miembro de grupo LGTB.</p> <p><b>Sentencia nº 11001-03-28-000-2018-00051-00 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN QUINTA, de 14 de Marzo de 2019</b> Medio de control de nulidad electoral - contra acto de elección de representantes a la cámara por el departamento de Arauca / medio de control de nulidad electoral - características / medio de control de nulidad electoral - marco normativo y jurisprudencial / reiteración de jurisprudencia.</p> <p><b>Sentencia nº 05001-23-31-000-2010-01350-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 12 de Agosto de 2019</b> Acción de reparación directa / daños sufridos o causados por servidores estatales / daño causado por integrantes de la fuerza pública / muerte de civil en persecución adelantada por agente del estado / falla en el servicio del ejército nacional / configuración de la falla del servicio esta sala.</p> <p><b>Sentencia de Constitucionalidad nº 578/02 de Corte Constitucional, 30 de Julio de 2002</b> Ley 742 de 2002. Estatuto de roma de la corte penal internacional. Acto legislativo 2 de 2001. Principales antecedentes. Derechos humanos e internacional humanitario. Naturaleza. Competencia. Admisibilidad. Derecho aplicable. Complementariedad. Cosa juzgada. Amnistía, indulto y perdón judicial.</p> <p>... Paul, Minneapolis, 1993, p. 1083. Además de la prohibición de estas dos conductas, los Estados consideraron necesario regular el uso de la fuerza, no sólo con el fin de garantizar la preservación de la paz y prevenir los conflictos armados entre las naciones, Preámbulo de la Convención.</p> <p>Cordialmente,</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="824 1514 1128 1746">   <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> <td data-bbox="1128 1514 1453 1746">   <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b>                      Representante a la Cámara por Casanare                      Partido Alianza verde                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 1746 1128 1957">   <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> <td data-bbox="1128 1746 1453 1957">   <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="824 1957 1128 2210">   <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Polo Democrático Alternativo                 </td> <td data-bbox="1128 1957 1453 2210"></td> </tr> </table>	 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza verde	 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo	
 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza verde						
 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde						
 <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo							

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 339 DE 2020 CÁMARA

*por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA.**

**ARTÍCULO 1. OBJETO:** El Objeto de la presente ley es actualizar el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, al igual que establecer un Impuesto al Consumo para los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), que contribuya al recaudo de recursos territoriales.

El impuesto recaudado por el consumo de productos extranjeros se destinará al Fondo-Cuenta de impuestos al consumo de productos extranjeros de que trata el artículo 224 de la Ley 223 de 1995.

**ARTÍCULO 2:** Modifíquese el título del Capítulo IX de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**“CAPÍTULO IX.**

**IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO y PRODUCTOS AFINES”**

**ARTÍCULO 3:** adiciónese el artículo 206-1 al capítulo IX de la ley 223 de 1995, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 206-1. DEFINICIONES:** Para los efectos de esta Ley los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se determina:

- a) Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado: Dispositivos que permiten el consumo de productos de mixtura de tabaco por medio del calentamiento sin requerir combustión.
- b) Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN): Dispositivos que permiten el calentamiento de soluciones líquidas para la emisión de un aerosol que contiene nicotina y que suele contener aromatizantes.
- c) Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN): Dispositivos que permiten el calentamiento de soluciones líquidas para la emisión de un aerosol que suele contener aromatizantes, y no contiene nicotina.
- d) Solución líquida: mezcla de propilenglicol, glicerina, ácido benzoico, ingredientes naturales y artificiales que aportan el aroma al aerosol emitido por el calentamiento que permite los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y los Sistemas similares sin nicotina. la mezcla puede contener o no nicotina.

**ARTÍCULO 4. NATURALEZA:** El Impuesto al Consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines es un impuesto de propiedad de la Nación que se encuentra cedido a los Departamentos y al Distrito Capital.

**ARTÍCULO 5. HECHO GENERADOR:** Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

*“ARTÍCULO 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos de tabaco calentado, en la jurisdicción de los departamentos.*

*El hecho generador para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) será el consumo de la Solución Líquida que se calienta por medio de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), en la jurisdicción de los Departamentos.”*

**ARTÍCULO 6. BASE GRAVABLE:** Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así:

*“ARTÍCULO 210. BASE GRAVABLE: A partir del 1° de enero de 2021 la base gravable del impuesto para el caso de los cigarrillos, el tabaco elaborado y los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado estará constituida por la cantidad de gramos de tabaco que contenga el producto.*

*La base gravable del Impuesto para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) estará constituida por la cantidad de mililitros que contiene la Solución Líquida.*

**ARTÍCULO 7. TARIFAS.** Modifíquese el numeral 1 y Adiciónense los numerales 3 y 4 al artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, los cuales quedarán así:

*“1. Para los cigarrillos, tabacos cigarrillos y cigarrillos: la tarifa por cada gramo de tabaco de los consumibles será de \$200 en 2021 y \$230 en 2022.*

*3. Para los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado la tarifa por cada gramo de tabaco de los consumibles de tabaco calentado será de \$170 en 2021, de \$190 en 2022 y de \$220 en 2023.*

*4. Para los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN) la tarifa por cada mililitro de líquidos consumidos mediante cigarrillos electrónicos, será de \$500 en 2021, de \$650 en 2022 y de \$800 en 2023.”*

**ARTÍCULO 8.** Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6° de la Ley 1393 de 2010, modificado por el artículo 348 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

*“PARÁGRAFO 1°. Para la picadura, rapé, chimú, consumibles de tabaco calentado y soluciones líquidas consumidos mediante Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto, al que se refiere el artículo 211 de la Ley 223 de 1995.”*

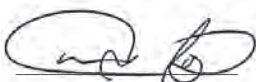
**ARTÍCULO 9. ASPECTOS FORMALES:** El período gravable, forma de declarar y pagar el impuesto, así como los demás aspectos formales deberán seguir las normas previstas en el Capítulo X de la Ley 223 de 1995 reglamentadas por el título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1625 de 2016.

**ARTÍCULO 10.** Exclusión de la base gravable: El impuesto al consumo no forma parte de la base gravable para liquidar el impuesto a las ventas.

**ARTÍCULO 11. LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO.** Autorícese al gobierno nacional para dotar del presupuesto y el personal necesarios al Centro Integrado Contra el Contrabando de Cigarrillo y Licores, integrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA)

**ARTÍCULO 12.** Vigencias y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable congresista,



**Armando Zabaín D'arce**  
H. R. Departamento del Atlántico

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ POR LA CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS, TABACO ELABORADO Y PRODUCTOS AFINES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

### 1. OBJETO.

El objeto de la presente iniciativa es procurar la actualización del Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado vigente en la legislación colombiana. Por esta vía lograr incluir en la tributación nacional las nuevas metodologías de consumo de tabaco y de nicotina que se han desarrollado por la industria en los últimos años; al igual que propender por el desincentivo del consumo tradicional de cigarrillos y tabaco elaborado, con miras a fomentar el abandono en el consumo de estos productos, y de no ser ello posible, fomentar la migración de los consumidores a productos menos nocivos para la salud.

### 2. LA REGULACIÓN TRIBUTARIA EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La creación de un impuesto adicional y especial al consumo de cigarrillos en el territorio colombiano fue instituida en primera instancia en la Ley 30 de 1971, con el prurito de generar recursos adicionales para la realización de los juegos nacionales y la consecución de recursos adicionales para el patrocinio del deporte.

A este impuesto se adicionó un tributo adicional del 10% a los cigarrillos de producción extranjera por medio del artículo 79 de la Ley 14 de 1983. El recaudo de lo generado por este impuesto fue entregado a los departamentos y sus respectivas autoridades deportivas conforme a lo expresado en la Ley 181 de 1995. En ese mismo año proferida la ley 223 de 1995 se determinó que la tarifa aplicable para el impuesto sería del 55%, cobrado sobre el precio de la cajetilla de 20 cigarrillos y de forma proporcional.

En el año 2006 por medio de la Ley 1111 se estableció que la tarifa para el consumo de cigarrillos sería de un costo fijo de \$400 y \$800 pesos por cajetilla de 20 unidades o proporcional a su contenido. Esta norma fue modificada con posterioridad por la Ley 1393 de 2010 en la que se estableció el precio de \$570 pesos por cada cajetilla de 20 unidades.

Por último en el año 2016 por medio de la Ley 1819 se instauró un nuevo precio con un alza progresiva de \$1400 pesos para el año 2017 y de \$2100 para el año 2018. Igualmente se estableció que esta tarifa tendría un incremento anual de 4 puntos porcentuales por encima del IPC certificado por el DANE.

De este breve relato histórico se colige que el comportamiento tarifario y la base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos ha permanecido, al menos en lo conceptual, intacto desde su creación en 1971. Si bien es apenas evidente que las tarifas han incrementado de manera gradual, la intención de grabar el consumo de cigarrillos bajo la metodología de

derivar el tributo de el precio final de la tradicional cajetilla de 20 cigarrillos de ha mantenido inalterada.

Ello implica que la forma en la cual se grava el consumo de tabaco y sus productos derivados es la misma hoy que hace 50 años. Sin embargo el comercio, como todo, ha evolucionado de manera radical y la gama de productos ofertados al público es tan variada como extensa. Por lo tanto resulta manifiesto que la norma tributaria vigente en el ordenamiento jurídico nacional simplemente no da cuenta de la realidad comercial de este tipo de productos.

Este rezago normativo deviene en varias situaciones poco deseadas en la realidad nacional. La primera de ellas es la introducción en el mercado de una serie productos potencialmente riesgosos para la salud, ajenos a cualquier tipo de regulación. En segunda instancia, esta regulación arcaica implica una situación de desventaja comercial, que condena de manera infausta a los empresarios y comerciantes que sí cumplen con sus obligaciones tributarias, pues le permite a su competencia participar en el mercado con una ventaja de costos injustificada. Por último, el hecho de que estos productos no tengan la obligación de tributar en el comercio nacional, por lo anticuado de las normas, deviene en un detrimento de las finanzas Departamentales que no captan lo que corresponde por el consumo de este tipo de productos en sus jurisdicciones.

Es por ello que se presta, además de necesario, pertinente propender por una actualización tributaria en lo que respecta al cobro, metodología y cálculo del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborados. De igual manera, sirva aprovechar esta oportunidad para, por medio de la política fiscal, promover hábitos de consumo más sanos; o en su defecto, menos gravosos para la salud pública e individual.

**2.1 ESTRUCTURA TRIBUTARIA ACTUAL**

A continuación se presentará un desglose pormenorizado de la situación tributaria actual de los cigarrillos y productos de tabaco elaborado en el territorio nacional:

**Reforma Fiscal de 2016**

- Reforma aprobada por el Congreso Colombiano en diciembre de 2016. Efectiva a partir del 1 de enero de 2017.
- Incremento de la tarifa del componente específico del impuesto al consumo de cigarrillos en dos fases:
  - 2017: COP +700 (hasta COP 1,400 /20's)
  - 2018: COP +700 (hasta COP 2,100 /20')

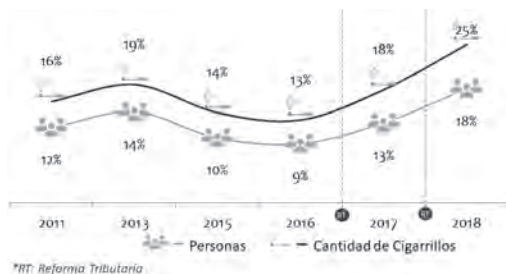
**2.2 PERVERSA RELACIÓN ENTRE EL AUMENTO SÚBITO DE IMPUESTOS Y EL CONTRABANDO.**

**Evolución incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia**

Colombia se enfrenta hoy a un aumento desmedido en los niveles de contrabando de cigarrillos. De acuerdo con el estudio “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”, realizado por la firma INVAMER, el comercio ilícito de cigarrillos se disparó en 2018 y alcanzó máximos históricos al ubicarse en un 25% del mercado total; convirtiéndose así, en la cifra de incidencia más alta desde el año 2011, año en el que se inició la medición.

Tan sólo en dos años, entre el 2016 y el 2018, la incidencia del contrabando prácticamente se ha duplicado, pasando del 13% al 25%. Una dinámica similar a la presentada en la proporción de fumadores en Colombia que consume cigarrillos de contrabando, la cual pasó de 13% en el año 2017 a 18% en 2018.

En la siguiente gráfica, se presenta la evolución de la incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia, preparada con base en los resultados del estudio realizado por INVAMER:



Fuente: INVAMER. Encuestas “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”. 2018

La mayor participación del mercado de cigarrillos ilegales por departamento se da en La Guajira (86%), Cesar (80%), Magdalena (74%), Sucre (67%) y Córdoba (62%), Bolívar (58%), Norte de Santander (55%) y Atlántico (32%).

Adicionalmente, es importante anotar que las marcas ilícitas de cigarrillos que circulan en el país no son producidas, importadas o comercializadas por parte de la industria legal en Colombia. El 67% procede de países asiáticos, por la zona de Colón en Panamá y el 33% de Uruguay y Paraguay, por vía Aruba y Curasao.

**Comercio ilícito vs. Impuestos**

- El componente ad-valórem del impuesto al consumo de cigarrillos se mantiene en 10% sobre la base gravable certificada por DANE (precio promedio de venta en KA durante año anterior, actualizado con la inflación observada durante los últimos 12 meses). Sin embargo, Se elimina la posibilidad de descontar la porción del precio correspondiente al componente ad valórem del año anterior para el cálculo de la base gravable.

- El IVA pasa de 16% a 19%.

- No se incluye una regulación específica para productos de nueva generación (Producto de calentamiento de Tabaco, Cigarrillos Electrónicos, Vaporizadores, etc).

**Estructura impositiva vigente**

La estructura impositiva vigente para los productos de tabaco, corresponde al marco regulatorio establecido mediante la ley 1819 de 2016 (Reforma Fiscal de 2016). A continuación, detallamos la actual estructura:

- **IVA:** 19% sobre el precio de venta descontado por el impuesto al consumo.
- **Componente Específico del Impuesto al Consumo:**
  - **Cigarrillos:** Valor fijo por cajetilla de 20 unidades, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4p.p.
  - **Picadura:** Valor fijo por gramo, actualizado anualmente en un porcentaje equivalente al IPC + 4p.p.
- **Componente Ad valórem del impuesto al consumo:**
  - **Cigarrillos:** 10% sobre la base gravable certificada por DANE (precio promedio de venta en KA durante año anterior, actualizado con la inflación observada durante los últimos 12 meses).
  - **Picadura:** 10% sobre impuesto específico correspondiente.

Los valores de referencia, válidos para el año 2020 se presentan a continuación:

	Específico	Ad valórem 10%	Total
CIGARRILLOS, PUROS, TABACOS	COP 2,430 (por 20's)	COP 715,4* (por 20's)	COP 3,145,4 (por 20's)
PICADURA, RAPÉ, CHIMÚ	COP 193 (por gramo)	COP 19.3 (por gramo)	COP 212.3 (por gramo)

\* Valor de referencia: Advalorem fija

Al analizar el comportamiento histórico del comercio ilícito de cigarrillos en Colombia, es posible llegar a una conclusión esencial: la existencia de una correlación directa entre los incrementos acelerados del impuesto al consumo de cigarrillos y el crecimiento del comercio ilícito de este mismo producto.

Mediante la siguiente gráfica, se muestra la relación existente entre la tarifa específica del impuesto al consumo de cigarrillos y la incidencia de cigarrillos ilegales año tras año.



Fuente: INVAMER. Encuestas “Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia”. 2018. Información interna.

La evidencia estadística disponible, ratifica que la reforma tributaria que entró en vigor en el 2017 desconoció la capacidad de sustitución del mercado legal al ilegal que existe en el país. Recordemos que desde inicios de 2017, fecha en que empezó a regir la Reforma Tributaria que incrementó el componente específico del impuesto al consumo de \$701 a \$2.100 por cajetilla de 20 cigarrillos, en tan sólo dos años, el comercio ilícito de cigarrillos pasó de 13% a 25%. A pesar de las motivaciones iniciales que tenía el aumento impositivo, hoy la realidad es que el aumento del impuesto al consumo de cigarrillos previsto en la ley 1819 de 2016 no impactó significativamente el consumo, por el contrario, propició la sustitución del mercado legal por el ilegal.

Finalmente, resulta pertinente resaltar que los cigarrillos de contrabando no sólo no pagan impuestos, dichos productos tampoco cumplen las normas que el Ministerio de Salud impone en materia de empaquetado y comunicación de riesgos para la salud. Lo anterior implica que cualquier política integral en términos de salud pública, debe incluir estrategias de lucha frontal contra el contrabando.

**Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia**

En esta sección, se presentan los resultados del estudio económico adelantado en 2016 por Jorge Tovar, Profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de Los



Andes. A partir de los ejercicios econométricos desarrollados en el mencionado trabajo, se obtuvo una estimación de la elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y cigarrillos del segmento bajo y medio bajo. Estos resultados se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

**Elasticidad cruzada entre cigarrillos de contrabando y del segmento bajo y Medio Bajo**

	Contrabando	Segmento Bajo . Medio Bajo
Contrabando	-1.468 (0.44)***	1.408 (0.50)***
Segmento Bajo . Medio-Bajo	2.238 (1.03)**	-3.652 (1.18)***

La casilla (i,j) se interpreta como el cambio en la demanda de j ante una variación en el precio de i.  
Errores estándar en corchetes  
\* Significativo al 10%, \*\* al 5%, \*\*\* al 1%

Fuente: Tovar, J. 2016. "Sensibilidad de las ventas de cigarrillo legal al contrabando en Colombia".

En términos prácticos, los resultados del estudio adelantado por el Profesor Tovar indican que un incremento del 10% en el precio de los cigarrillos pertenecientes a los segmentos bajo y medio-bajo, ocasiona un incremento del 22% en la cantidad de cigarrillos de contrabando.

Con ello en mente, en preciso entonces concluir que cualquier propuesta futura de reforma tributaria, en el conglomerado de impuestos que pagan este tipo de bienes, debe procurarse con el cuidado y la precisión técnica necesarias para no causar, por esta vía, un incentivo perverso para actividades de corte ilegal como el contrabando. Actividad perversa que no solo trae consigo relacionadas un sin número de situaciones delictuales como el lavado de activos, la trata de personas y el narcotráfico, sino que, tratándose de tributos cedidos a los entes territoriales, erosiona los recaudos tributarios en las regiones que más los requieren.

De acuerdo con los resultados del estudio de INVAMER, el 90% de los encuestados indicó que el precio es la razón principal que los motiva a adquirir marcas ilícitas; lo anterior, radica en el hecho de que el precio promedio de compra de cajetillas legales es de \$5.198 pesos, a diferencia de las ilegales que se venden en promedio en \$2.740. El sustancial diferencial de precios genera un efecto sustitución en las dinámicas de mercado, el cual motiva el reemplazo del comercio legal de cigarrillos por el comercio ilícito.

La sustitución anteriormente descrita, afecta gravemente las finanzas públicas departamentales. En este caso, la correlación es inversa, en otras palabras: a mayores niveles de contrabando, menores volúmenes de recaudación en las entidades territoriales.

En este sentido, las cifras son contundentes. Por efecto del contrabando de cigarrillos, los departamentos dejaron de percibir, únicamente en el año 2018, cerca de 141 millones de dólares – equivalentes a 440 mil millones de pesos-. Si a esto le sumamos la pérdida asociada a contrabando correspondiente al año 2017, nos encontramos ante una reducción en el recaudo territorial de cerca de 215 millones de dólares – aproximadamente 670 mil millones de pesos-.

**2.3 COMPORTAMIENTO DEL CONSUMO FRENTE A LA VARIABLE DEL PRECIO.**

Las políticas tributarias en lo que respecta al gravamen de este tipo de productos normalmente pretenden remitir sus efectos a una disminución sustancial de su consumo. En esta medida, este tipo de gravámenes se utilizan como instrumento de política pública con el propósito concreto de reducir el riesgo, y a largo plazo, el costo social que significa el consumo de cigarrillos; reconocidos ampliamente como productos altamente perjudiciales para la salud de quienes los consumen.

En primera instancia valga validar que la reducción del consumo de cigarrillo por el aumento del precio es una tesis que, pese a que quienes pregonan este tipo de políticas consideran infalible, no resulta del todo cierta. Y cuando menos, en gracia de discusión, valdría la pena revisar en términos analíticos para validar su veracidad.

Si bien es cierto que las leyes de la oferta y la demanda, implican en términos generales que la subida del costo de un bien o servicio en un mercado determinado afecte negativamente su demanda, fenómeno que se conoce como la elasticidad de los precios en la economía, hay cierto tipo de bienes que no responden a esta lógica, principalmente por ser bienes o servicios relativos a la satisfacción de necesidades básicas o porque, dadas determinadas razones, sin obstar el cambio del precio las personas se ven avocadas a consumirlos

El caso de los cigarrillos es particular, porque no se trata de un bien que se pueda sustituir fácilmente, y las razones que motivan su consumo normalmente están más asociadas con una necesidad física producto de una dependencia al consumo. Por lo cual se puede concluir en primera vista que los cigarrillos poseen una demanda inelástica, que implica que con una variación de su precio la variación en la demanda es menos que proporcional o inexistente. Variados son los estudios que demuestran esta característica económica, valga solo citar algunos ejemplos para ilustrar el tema:

Los profesores Maldonado, Llorente y Deaza lo evidenciaron esta dinámica en un estudio de 2016 donde comprobaron que:

“la evidencia apunta a que el cigarrillo se comporta como un bien inelástico al precio, el límite inferior de uno de los intervalos de confianza obtenidos es -1,75,

que está en el rango esperado de elasticidad para países con un consumo promedio bajo y un porcentaje mayoritario de la población con ingresos bajo”<sup>1</sup>.

Igualmente en un estudio realizado en Cuba en el 2014 por la doctora Nery Suárez Lugo observó el mismo fenómeno al afirmar:

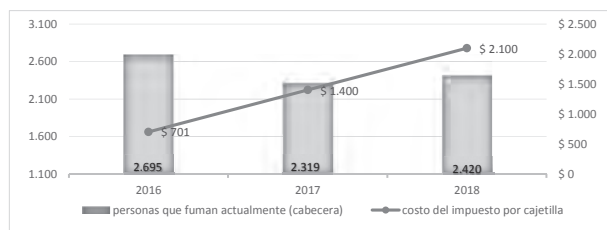
“La demanda de cigarrillos es generalmente inelástica en cualquier contexto y en Cuba también se comporta así. En el 2010, el coeficiente encontrado fue de -1,01, que es ligeramente menor a -1, esto es, que en ese año se presentó elasticidad de la demanda. Se estimó que para el 2011, con un aumento de 10 % en el precio del cigarrillo, se produciría un decrecimiento del 7 % en su consumo”<sup>2</sup>.

Ello demuestra que, al menos en un escenario normal, el simple aumento de los precios al consumidor final no significa, en el caso de los cigarrillos, que efectivamente el consumo de los mismos se vaya a disminuir.

Sin embargo, la realidad nacional ofrece experiencias concretas en este respecto que permiten un análisis empírico del fenómeno inquirido, sin la necesidad de depender ciegamente de los presupuestos teóricos disponibles en la materia. Como se advirtió con antelación, el país sufrió un alza tributaria radical en el año 2017 que tuvo un fuerte efecto sobre el costo al consumidor de este tipo de productos.

Como la evidencia lo muestra, estas medidas impositivas tuvieron un efecto casi inmediato sobre la disminución del consumo en el año 2017 con respecto al 2016. Lo que en principio indicaría que este tipo de políticas resultaron exitosas; y como tal podrían instituirse como un modelo a seguir. Con base en estas evidencias preliminares podría advertirse, con cierto dejo de confianza, que incrementando aún más los costos tributarios para el año 2018 - como efectivamente se dispuso en la reforma legal del 2016- se lograría una reducción sostenida y aun más profunda de consumo.

A pesar de estas suposiciones, en alguna medida racionales, lo que se comprueba en la realidad, no solo es que el consume de cigarrillos no se redujo en las proporciones esperadas, sino que por el contrario en el año 2018 creció. Esta situación se demuestra en la siguiente gráfica:



Fuente: elaboración propia con datos de: DANE encuesta de calidad de vida. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv-y-Ministerio-de-Hacienda>.

La explicación de este comportamiento en el consumo aparentemente contraintuitivo se descubre al entender que el mercado ilegal del contrabando no reacciona de forma inmediata, como se planteó con antelación, en las mismas anualidades el impacto del contrabando de cigarrillos a nivel nacional creció de un 13 aun 25%. Ello implica que tardó un periodo de tiempo en reaccionar al estímulo existente, pero que una vez adaptados a la nueva realidad los contrabandistas tuvieron la capacidad de casi duplicar la función de sus acciones.

En conclusión, lo que se logró con el incremento súbito del costo de los cigarrillos, por vía del aumento en la tributación, no fue la disminución deseada del consumo; en parte por la característica de inelástico que se precisó previamente. Todo lo contrario, lo que se produjo fue un traslado del consumo legal al ilegal.

Finalmente, resulta pertinente resaltar que los cigarrillos de contrabando no sólo no pagan impuestos, dichos productos tampoco cumplen las normas que el Ministerio de Salud impone en materia de empaquetado y comunicación de riesgos para la salud. Lo anterior implica que cualquier política integral en términos de salud pública, debe incluir estrategias de lucha frontal contra el contrabando.

De aquí lo que se colige es que para que ese tipo de medidas obtengan el efecto deseado, deben procurarse en una forma progresiva y aparentemente imperceptible, que permita el paulatino incremento en el costo, sin repercutir negativamente en un incentivo para el contrabando, que habida cuenta de la incapacidad institucional del país para contrarrestarlo, resultará como efecto ineluctable de una política tributaria descuidada y antitécnica.

Es por ello que en el presente proyecto lo que se propone es un incremento gradual de la tarifa pagada por este tipo de productos, que de forma sostenida en el tiempo lograrán cumplir el deseado prurito de la disminución del número total de fumadores en el territorio nacional.

<sup>1</sup> Ver: Maldonado N, Llorente B, Deaza J. Impuestos y demanda de cigarrillos en Colombia. Rev Panam Salud Pública. 2016;40(4):229-236.

<sup>2</sup> Ver: Suárez N. Mercado y consumo de cigarrillos en Cuba y la decisión entre tabaco o salud. Rev Cubana Salud Pública. 2014;40(3):331-344.

**3. LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS MENOS NOCIVAS PARA LA SALUD**

Con el advenimiento del nuevo milenio y habida cuenta de la seriedad de los efectos que el consumo de cigarrillos tiene sobre la salud humana, y en consecuencia, los costes sociales que implican su consumo, la industria y la tecnología actual han permitido el desarrollo de nuevas formas de consumo de nicotina que evitan la combustión directa del tabaco, causa principal de las afectaciones sobre la salud relacionadas con el consumo de cigarrillos.

En este sentido, la reducción del daño es un enfoque de política pública que busca reducir el daño causado por una actividad nociva en lugar de prohibir la actividad en sí misma. En esencia, se refiere a las políticas, programas y prácticas que pretenden reducir los daños asociados a una actividad. Este enfoque se ha convertido en un principio subyacente a la mayoría de las políticas públicas y su aplicación se puede ver reflejada en medidas de seguridad de automóviles, motocicletas y aviones, la lucha contra el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, la seguridad alimentaria y la nutrición, entre otros.

En el caso del tabaquismo, autoridades y expertos en salud pública consideran que - además de los esfuerzos de los gobiernos por evitar la iniciación, fomentar el abandono y reducir el consumo de cigarrillos - se deben proporcionar alternativas menos nocivas de consumo de nicotina a los fumadores adultos que puedan beneficiar la salud pública. A través de la aplicación de este concepto, 1.100 millones de fumadores actuales podrían reducir su daño en la salud a través del consumo de nicotina de bajo riesgo, sin combustión<sup>3</sup>.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), “si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuente alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública”<sup>4</sup>. A modo de referencia, en el 2017, el tabaquismo mató prematuramente a aproximadamente 7 millones de personas a nivel mundial<sup>5</sup>. Los datos y proyecciones actuales sugieren que el consumo de cigarrillos actual es de más de seis billones y sigue aumentando a nivel mundial<sup>6</sup> y se estima que para el 2025, habrá más de mil millones de fumadores, a pesar de las medidas regulatorias que impongan los gobiernos.

Para materializar el concepto de reducción de daño en tabaquismo, se debe partir de la premisa base que la nicotina, aunque adictiva, no es la principal causa de las enfermedades relacionadas con el tabaquismo. Según el Colegio Real de Médicos del Reino Unido: “la nicotina por sí sola no es especialmente peligrosa y si la nicotina pudiera ser provista en

una forma que fuera aceptable y efectiva como sustituto del cigarrillo, millones de vidas podrían ser salvadas”<sup>7</sup>.

Tal como lo han anunciado líderes en investigación sobre el control del tabaco, “la combustión del cigarrillo, más que el tabaco o la nicotina, es la causa de un desastre de salud pública. El proceso de combustión produce muchos compuestos tóxicos que no se encuentran en el tabaco sin quemar”<sup>8</sup>. Por lo anterior, desde el año 2003, se han dado a conocer a nivel mundial otras formas de consumo de nicotina que pueden llegar a ser alternativas viables para reemplazar el hábito de fumar y reducir el daño asociado al consumo de nicotina a través de cigarrillos. Estas formas de consumo de nicotina son conocidas públicamente como cigarrillos electrónicos, productos de tabaco calentado y tabaco oral (snus); ninguna de ellas involucra combustión en su consumo.

Un número creciente de expertos en salud pública y comunidad médica ya han manifestado su posición frente al tema, la cual indica que los productos que administran nicotina sin combustión pueden presentar un riesgo sustancialmente menor, comparado con el causado por el cigarrillo, en la salud de los fumadores adultos. Por ejemplo, según el último reporte del Instituto de Salud Pública de Inglaterra, “el vapeo representa sólo una pequeña fracción de los riesgos de fumar y cambiarse completamente de fumar a vapear transmite beneficios sustanciales que seguir fumando. Los cigarrillos electrónicos son por lo menos 95% menos nocivos que los cigarrillos”<sup>9</sup>.

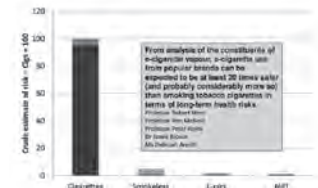
A la fecha, expertos e instituciones médicas siguen reconociendo ampliamente que reducir el riesgo del tabaco, a través del consumo de productos que entregan nicotina sin combustión, puede representar una oportunidad en salud pública y, sin duda, puede complementar las medidas de control de tabaco existentes. Según Clive Bates, en su publicación “¿Estamos en la fase final del tabaquismo?”, es más manejable y realista el hecho de que los fumadores actuales se cambien a productos que administran nicotina sin combustión que reducir el consumo de nicotina con las medidas actuales, pues el hecho en sí no requiere que los fumadores renuncien a los hábitos que escogieron o a las sustancias/rituales de los cuales dependen<sup>10</sup>.

La reducción de daño de las alternativas que entregan nicotina sin combustión está soportada por evidencia científica validada por expertos e instituciones médicas de renombre. Según el informe de reducción de daño presentado por Clive Bates<sup>10</sup>, existe una diferencia sustancial en el riesgo relativo entre el cigarrillo y alternativas diferentes, como los productos de tabaco calentado - o *smokeless* como también se identifican - y los cigarrillos electrónicos, que presentan un riesgo al menos de un 90% menor al del cigarrillo.

<sup>3</sup> 53 Especialistas globales en la ciencia de la nicotina y la política de salud pública, 2014, disponible haciendo clic acá.  
<sup>4</sup> Organización Mundial de la Salud, “Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)”, Agosto de 2016, disponible haciendo clic acá.  
<sup>5</sup> Organización Mundial de la Salud, Hoja de Datos, 2017, clic acá, visitado el 9 de agosto de 2017.  
<sup>6</sup> Ng M, Freeman MK, Fleming TD, et al. Smoking prevalence and cigarette consumption in 187 countries, 1980-2012. JAMA 2014; 311: 183-92.

<sup>7</sup> Colegio Real de Médicos del Reino Unido, “Harm Reduction in nicotine addiction: helping people who can’t quit”, Octubre de 2007, disponible haciendo clic acá.  
<sup>8</sup> Jean-Francois Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco, disponible haciendo clic acá.  
<sup>9</sup> Bates, Clive, ¿Estamos en la Fase Final del Tabaquismo?, disponible haciendo clic acá.  
<sup>10</sup> Clive Bates, Tobacco harm reduction: the public health benefits. TMA Centenary Meeting, Williamsburg 2015, disponible haciendo clic acá.

**Riesgo Relativo entre el cigarrillo y productos que entregan nicotina sin combustión<sup>11</sup>**



**3.1 EVIDENCIA CIENTÍFICA DISPONIBLE**

El concepto de reducción de daño en tabaquismo se materializa en el consumo de nicotina sin combustión por medio de productos que pueden sustituir efectivamente los cigarrillos, pero con riesgos inferiores. Los cigarrillos electrónicos, los productos de tabaco calentado y el tabac oral (snus), entre otros, pueden llegar a ser alternativas viables para reemplazar el hábito de fumar y reducir el daño asociado al consumo de nicotina a través de cigarrillos. A continuación, se presentan las principales conclusiones de la evidencia científica disponible para Productos de Tabaco Calentado, publicada por reconocidas instituciones médicas y expertos en salud:

**3.1.1 PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO:**

- Instituto de Salud Pública de Inglaterra (2018): “Comparado con los cigarrillos, los productos de tabaco calentado probablemente expongan a los usuarios y transeúntes a bajos niveles de materia particulada y componentes nocivos y potencialmente nocivos. La medida de la reducción encontrada varía entre estudios”<sup>12</sup>.
- Comité de Toxicidad del Reino Unido (2017): “Habrá una reducción en el riesgo para los fumadores convencionales que decidan usar productos de tabaco calentado en vez de cigarrillos”<sup>13</sup>.
- Instituto Nacional de Japón (2017): “Los niveles de concentración de compuestos peligrosos en el vapor de un producto calentado son mucho más bajos que los del cigarrillo combustible”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Idem.  
<sup>12</sup> Instituto de Salud Pública de Inglaterra, “Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products”, 6 de Febrero de 2018, disponible haciendo clic acá.  
<sup>13</sup> Comité de Toxicidad del Reino Unido, “Evaluación toxicológica de nuevos productos de calor sin quemaduras”, 11 de diciembre de 2017, disponible haciendo clic acá.

- The counterfactual - Clive Bates (2016): “Hay muchos datos para mostrar que los productos de tabaco calentado son mucho menos peligrosos que fumar, y es irresponsable para los activistas de salud pública sugerir lo contrario. Si el tabaco se calienta y su nicotina y sabores impartido a un vapor neutro en lugar de quemado, no hay partículas de tabaco humeante para inhalar. Son estas partículas de humo que hacen la mayor parte del daño a la salud”<sup>15</sup>.
- ASH – Acción sobre el tabaquismo y la salud en el Reino Unido (2016): “ASH cree, en línea con el Royal College of Physicians, que en interés de salud pública es importante promover el uso de cigarrillos electrónicos, NRT y otros productos de nicotina distintos del tabaco lo más ampliamente posible como un sustituto de fumar en el Reino Unido. El tabaco vaporizado también puede ser sustancialmente menos dañino ya que el tabaco no es quemado para producir humo”<sup>16</sup>.
- Instituto Nacional de Salud y Medio Ambiente (RIVM) de Países Bajos (2016): “Ejemplos de productos de riesgo reducido son el tabaco oral, como el llamado snus, el cigarrillo electrónico y el tabaco calentado pero no quemado (heat not burn). Estos productos no exponen a los usuarios a productos de combustión dañinos. Los productos de tabaco calentado parecen ser menos nocivos para la salud que los cigarrillos convencionales”<sup>17</sup>.
- Equipo de control del tabaco, Los puntos de vista de 120 líderes en control del tabaco (2017): “Estos productos, que ahora incluyen cigarrillos electrónicos, productos de tabaco calentado no quemado, snus, y productos de vapor, reducen la exposición del usuario a toxinas asociadas con el tabaco quemado, mientras mantienen el contenido de nicotina cercano a los niveles encontrados en cigarrillos tradicionales”<sup>18</sup>.
- Edward Anselm, R Street (2017): “Calentar el tabaco a temperaturas menores que los cigarrillos de combustión permite administrar la nicotina en maneras que retengan gran parte del ritual y la experiencia de fumar. Programas científicos integrales han demostrado que estos productos presentan un riesgo significativamente reducido comparado con los cigarrillos tradicionales. En

<sup>14</sup> Kanae Bekki, Yohei Inaba, Shigehisa Uchiyama y Naoki Kumigita, “Comparación de productos químicos en el vapor de la corriente principal en cigarrillos con combustión térmica y sin combustión”, Instituto Nacional de Japón, septiembre de 2017, disponible haciendo clic acá.  
<sup>15</sup> Clive Bates, “Heat Stick” Safety, The Times, 09 de Abril 2016.  
<sup>16</sup> Acción sobre el tabaquismo y la salud en el Reino Unido, “Reacción de ASH a un nuevo producto de calor” 30 de noviembre de 2016, disponible haciendo clic acá.  
<sup>17</sup> Instituto Nacional de Salud y Medio Ambiente (RIVM), “Productos alternativos de tabaco: ¿Reducción de daños? Tabaco y productos relacionados que posiblemente sean menos nocivos que los cigarrillos”, 8 de septiembre de 2016, disponible haciendo clic acá.  
<sup>18</sup> Equipo de control del tabaco, Poner fin al uso del cigarrillo por adultos en una generación es posible: Los puntos de vista de 120 líderes en control del tabaco, marzo 2017, disponible haciendo clic acá.

<p><i>conjunto, representan un nuevo conjunto de herramientas para reducir el daño del tabaco quemado</i><sup>19</sup>.</p> <p>- Clive Bates, Martin Jarvis, Mark A.R. Kleiman, Sally L. Satel, Jeff Stier, y David T. Sweanor, Carta al Ministerio de Salud de Israel (2017): <i>“Es nuestra opinión que una evaluación auténticamente neutral y objetiva de los datos disponibles solo podría concluir que los productos de tabaco calentado representan riesgos sustancialmente menores para la salud que los cigarrillos. Los productos son completamente diferentes en su química y física básica, la toxicidad del aerosol de tabaco calentado es mucho menor que el humo del cigarrillo, y la exposición a agentes nocivos medidos en el cuerpo es mucho menor y se acerca a los niveles encontrados en quienes dejan de fumar</i><sup>20</sup>.</p> <p>Con esta evidencia en mente, es preciso entonces adaptar nuestro sistema tributario a estas nuevas realidades. Las razones que sustentan esta afirmación no solo se justifican en el hecho de que la legislación tributaria colombiana en lo referente al impuesto al tabaco es una legislación arcaica, que data de 50 años atrás. Sino porque, si el objetivo efectivo de la política pública integral de tabaquismo es reducir el impacto que tiene su consumo sobre la salud individual y pública, no se puede ser ciego a estas nuevas alternativas de consumo, que ofertan un escenario más realista en el cual se logre la migración del consumo hacia productos positivamente menos perjudiciales para la salud de los consumidores.</p> <p>Igualmente, bajo esta línea argumentativa, se entiende que una política integral de consumo de tabaquismo, con propósitos realistas y alcanzables, debe incluir un sistema tributario que grave con mayor severidad los productos que mayores externalidades negativas generen en su consumo; en este caso concreto aquellos que tengan una incidencia superior sobre la salud de quienes los consumen. Pues, con la implementación de este tipo de medidas, se logra brindar un incentivo económico real y tangible para lograr la migración de los fumadores tradicionales hacia tecnologías modernas y dispositivos actuales, que permiten el deseado consumo de nicotina sin las implicaciones infaustas que acarrea su consumo tradicional.</p> <p>Es por ello que en el presente proyecto de Ley incluye una tarifa diferencial y más amable para las nuevas tecnologías de consumo de nicotina, lo cual no solo permite su regulación por parte de las autoridades nacionales, sino que faculta al consumidor a elegir una alternativa más salubre y económicamente más atractiva.</p> <p><b>4. ACTUALIZACIÓN TARIFARIA CONFORME AL GRAMAJE.</b></p> <p><sup>19</sup> Edward Anselm, El potencial de reducción del daño del tabaco para “calentado no quemado”, Estudio de política R Street, febrero 2017, disponible haciendo clic <a href="#">aquí</a>.</p> <p><sup>20</sup> Clive Bates, Martin Jarvis, Mark A.R. Kleiman, Sally L. Satel, Jeff Stier, y David T. Sweanor, Carta al Ministerio de Salud de Israel, 21 de junio de 2017, disponible haciendo clic <a href="#">aquí</a>.</p>	<p>Como se ha iterado en varias ocasiones durante esta exposición de motivos, el sistema de tributación de este tipo de productos en la normativa nacional es vetusto e inoperante, por instar una realidad de bulto, este modelo de tributación grava a las cajetillas, soslayando la debida atención al contenido de las mismas.</p> <p>Así las cosas, a pesar de que en la realidad la mayoría de marcas que ofertan cigarrillos en el mercado manejan un tamaño medianamente estandarizado de productos ofertados para el consumo, nada impediría que, con el advenimiento de tarifas más gravosas, se vieran avocados a ofertar productos con mayor cantidad de tabaco sometidos a la misma carga tributaria. Generando entonces una mayor afectación a la salud -una externalidad mayor- y por ende mayores complicaciones sociales a futuro.</p> <p>Por lo tanto, se decidió en la presente iniciativa acoger un sistema de tributación similar al implementado recientemente en el consumo de licores, que grave más fuertemente la externalidad basado en el gramaje de tabaco contenido en el producto; y no en el concepto anquilosado de las cajetillas de 20 cigarrillos actualmente vigente.</p> <p>Bajo este propósito lo que se realizó en primera medida fue un calculo aproximado con valores promedios del valor que tributarían los cigarrillos en la anualidad próxima, con base en los valores y normativa actuales. Con este propósito se determinó, de acuerdo a la normativa, que el precio del impuesto a los cigarrillos se incrementaría en un 7%, teniendo en cuenta un incremento promedio del 3% del índice de precios a consumidor aunado al incremento de 4 puntos porcentuales que prevé la norma.</p> <p>Con lo cual, con un valor actual de \$2.430 pesos pagados por cajetilla de 20 cigarrillos incrementado al 7%, en el año 2021 estos productos pagarían un valor de \$2.600 por concepto de impuesto por cajetilla de acuerdo a la siguiente fórmula:</p> $2400 + (7\% * 2400) \cong 2600$ <p>Entonces, teniendo \$2.600 como valor de referencia para la tributación del año 2021, el valor pagado por cada unidad de cigarrillo para el mismo año se obtiene dividiendo esta suma en 20, dada la cantidad de cigarrillos contenida en una cajetilla:</p> $2600 \div 20 = 130$ <p>Esto nos arroja un valor unitario de 130 pesos de impuesto pagados por cada cigarrillo. Al considerar que la mayoría de cigarrillos individuales de las marcas representadas en el mercado contiene un gramaje que oscila entre 700mg y 1000mg<sup>21</sup>; para verificar el costo por gramo lo que procede es realizar una división de el costo del impuesto por cigarrillo</p> <p><sup>21</sup> Jennifer L Malson et al; “Comparison of the nicotine content of tobacco used in bidis and conventional cigarettes”, Rev Tobacco Control ; 2010/10, pp 181-181. Disponible en: <a href="https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/10/2/181.full.pdf">https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/10/2/181.full.pdf</a></p>
<p>entre los gramos contenidos en una unidad, tomando como referencia el menor valor de la escala para no distorsionar el resultado en aras lograr un menor valor por gramo:</p> $\$130 \div 0,7g = \$185g$ <p>Esto nos arroja un resultado aproximado de \$185 pesos por gramo que se tributaría en la escala de valor más probablemente vigente para el año 2021. De esta manera, y con el propósito suscrito de aumentar de forma paulatina el valor total pagado por los cigarrillos de consumo tradicional se aproxima esta cifra a su número redondo más cercano hacia arriba, proponiendo entonces en la iniciativa un valor de \$200 pesos de impuesto por gramo de tabaco en los cigarrillos tradicionales.</p> <p>De esta forma, y con el ánimo de incentivar el consumo de productos alternativos lo que resta es calcular el valor aproximado de los tributos que deberían contribuir l Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado , los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).</p> <p>Para ello, en primera instancia, tratándose de los productos de los Sistemas Electrónicos de Tabaco Calentado, como el propósito de esta iniciativa es lograr una tributación menos gravosa en este tipo de productos que implican una menor cantidad de daños contra la salud, al evitar el consumo por vía de combustión. Y al contener este tipo de producto, al igual que los cigarrillos convencionales, un gramaje determinado de tabaco. Lo que se propone es imitar la tarifa por gramos con un costo menor, con el fin de incitar a los actuales fumadores a migrar hacia el consumo de este tipo de productos. Bajo esa égida se propone una tarifa de \$170 pesos por gramo para el año 2021. Que aumentará progresivamente de la siguiente manera: de \$190 en 2022 y de \$220 en 2023.</p> <p>Ahora, en lo que respecta al consumo de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). La tarea es un poco más complicada, pues el consumo bajo este tipo de aditamentos se produce por medio de un producto líquido. En ese sentido lo que debe gravarse es el líquido consumible.</p> <p>Para esta labor hay que echar mano de las equivalencias existentes y hacer una ardua labor de promedios. Como el valor equiparable en este respecto es el contenido de nicotina, valga precisar que el valor promedio de nicotina en los cigarrillos comerciales es de 11mg 17mg por cigarrillo<sup>22</sup>. A pesar de que esa información es ilustrativa lo importante es reconocer cuánta nicotina absorbe el cuerpo luego de fumar, que según los estudios oscila ente 1.1mg y 1,7 mg por cigarrillo.</p> <p>Bajo esa lógica para determinar la equivalencia entre el líquido de vapeo y el consumo de cigarrillos hay que determinar cuanto es el porcentaje de nicotina que contienen los líquidos utilizados en los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y los</p> <p><sup>22</sup> Ibidem.</p>	<p>Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). En la realidad comercial este tipo de líquidos se comercian de acuerdo a la cantidad de miligramos de nicotina contenida en un mililitro de producto (mg/ml). La literatura científica nos indica que en promedio este tipo de líquidos contienen una carga de nicotina de 6mg/ml<sup>23</sup>.</p> <p>Para determinar la equivalencia en precio es menester entonces realizar una simple regla de tres, considerando el valor unitario de costo del tributo por cigarrillo, o lo que es lo mismo, por 1,1mg de nicotina consumibles, para obtener por esta vía el costo promedio de 6mg de nicotina contenidos en un mililitro de producto</p> $\frac{6mg \times \$130}{1,1mg} = \$709$ <p>Con base en la ecuación anterior obtenemos un valor de \$709 pesos de tributo por mililitro de líquido consumible. Pero aplicando la mima lógica de incentivar la migración del consumo hacia estos nuevos productos, se aplica en principio una tarifa menos gravosa en el primer año de tributación: \$500 pesos en 2021; para luego procurar un aumento progresivo del tributo en los años subsiguientes: de \$650 en 2022 y de \$800 en 2023.</p> <p><b>5. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS.</b></p> <p>Conforme a lo estipulado en la legislación vigente, en especial en lo contenido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se manifiesta que el presente proyecto alude en términos generales a la regulación de varios productos de consumo ofertados en el mercado nacional, como lo son los cigarrillos, el tabaco elaborado y demás productos afines. Por ende las circunstancias o eventos que podrían general algún conflicto de intereses serían las relaciones contractuales, civiles o comerciales que tengan los congresistas con la industria tabacalera.</p> <p>Igualmente, como autor de la presente iniciativa, bajo el tenor de las presentes letras manifiesto bajo la gravedad de juramento no sostener a la fecha ningún tipo de relación de carácter contractual, civil o comercial con ninguna empresa perteneciente a la cadena de producción, distribución o comercialización de estos productos. De análoga manera manifiesto que ninguno de mis familiares en los grados de consanguinidad ni de afinidad que prevé la Ley sostiene este tipo de relaciones.</p> <p><sup>23</sup> Shu-Hong Zhu et al; “Four hundred and sixty brands of e-cigarettes and counting: implications for product regulation”. Rev Tobacco Control; 2014/05. Disponible en: <a href="https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/23/suppl_3/iii3.full.pdf">https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/23/suppl_3/iii3.full.pdf</a></p>



**6. CONCLUSIONES**

El presente proyecto incluye las disposiciones legales para lograr los propósitos de actualizar el sistema de tributación sobre el consumo de cigarrillos, tabaco procesado y productos afines, igualmente procura, como herramienta de una política pública general de tabaquismo, incrementar de forma paulatina el tributo al consumo de cigarrillos convencionales e incluir en la legislación la tributación de los nuevos aditamentos que actualmente no se contemplan, debido a lo arcaico de nuestra legislación vigente.

Igualmente, con el propósito de profundizar las acciones de promoción de hábitos de consumo más sanos, procura la introducción de medidas tributarias para que, conforme a las leyes de oferta y demanda, se promueva la migración del consumo de cigarrillos tradicionales hacia los nuevos dispositivos, que según la literatura científica recogida hasta el momento, implican un menor riesgo sobre la salud de los consumidores, al evitar la combustión.

Por último, logra solucionar un problema de antaño en la regulación tributaria nacional manifestado en la vigente tributación sobre cajetillas de 20 cigarrillos para avanzar hacia un sistema más justo, imitando lo sucedido en el caso de los licores, en el cual se cobra por el gramaje de tabaco.

Cordialmente,



**Armando Zabaraín D'arce**  
H. R. Departamento del Atlántico

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 340 DE 2020**  
**CÁMARA**  
*por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Anovo al Empleo Formal (PAEF).*

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

**"Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF"**

**El Congreso de Colombia**

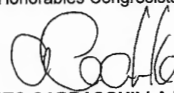
**DECRETA:**

**Artículo 1. Ampliación vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF.** Amplíese hasta el mes de diciembre de 2020 el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la palabra "cuatro" contenida en los artículos 1, 2, 4 y 5 del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la palabra "ocho" y sustitúyase la expresión "mayo, junio, julio y agosto" contenida en el artículo 5 del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la expresión "mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre".

**Artículo 2. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,



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

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL"**

**I. INTRODUCCIÓN**

Mediante el presente proyecto de ley, se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el trámite y aprobación de la ampliación temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal– PAEF con el objeto de respaldar a los empleadores del país, ante la grave crisis que ha generado la pandemia del Covid-19 y la extensión de las medidas de aislamiento obligatorio decretadas.

Así, el proyecto de ley amplía la vigencia temporal del apoyo estatal que otorga el PAEF por cuatro meses adicionales, esto es, septiembre, octubre, noviembre y diciembre, con el fin de realizar un total de ocho (8) pagos a través de este Programa.

Para el efecto, se armonizan las disposiciones del Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones, con la ampliación temporal de la vigencia del Programa de Apoyo al Empleo Formal– PAEF por cuatro meses adicionales.

Vale señalar, que las demás condiciones del programa distintas de la vigencia temporal, se mantienen incólumes y por lo tanto resultan de aplicación las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones.

La necesidad y justificación de este proyecto de ley, se presenta en esta exposición de motivos en tres capítulos, así: un primer capítulo acerca del Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el que se realiza un breve recuento del programa y los principales aspectos de su funcionamiento, seguido de un capítulo denominado ampliación del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF en el que se explica la razón de ser de la ampliación temporal de la vigencia del Programa, concluyendo con un tercer capítulo en el que se especifica el costo fiscal de la medida propuesta y su fuente de financiación<sup>1</sup>.

**II. EL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL -PAEF**

El Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF es un programa voluntario creado por el Gobierno nacional<sup>2</sup> para subsidiar, mediante un aporte estatal, un porcentaje de las obligaciones laborales de los empleadores del país. La postulación a dicho Programa es facultativa, y resulta necesario el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas por parte de los potenciales beneficiarios para acceder al

mismo. Este Programa fue diseñado para financiarse con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME<sup>3</sup>.

Con corte al 10 de agosto de 2020, según los datos recopilados por la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP para los meses de mayo y junio de 2020 el PAEF ha aprobado subsidios para 124.513 empleadores, por más de \$1.7 billones, que representan un aporte estatal para el pago de la nómina de 2.986.822 trabajadores<sup>4</sup>.

A continuación, se detallan los principales aspectos que hacen parte del funcionamiento de este Programa:

**1. Beneficiarios**

Considerando la importancia del Programa, su alcance y los importantes recursos que se requieren para su financiación, los beneficiarios del PAEF fueron diseñados de forma tal que, cumplieran con requisitos y estándares que permitiesen establecer mecanismos adecuados y ágiles de fiscalización y control.

En este sentido, pueden ser beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, las **personas jurídicas, personas naturales empleadoras, entidades sin ánimo de lucro, consorcios, uniones temporales, la sociedad nacional de la Cruz Roja y los establecimientos educativos**<sup>5</sup>; todos ellos sujetos al cumplimiento de determinados requisitos según su naturaleza. Así las cosas, el aporte estatal del Programa, se encuentra explícitamente reservado a los beneficiarios que cumplan, entre otras, con las siguientes características formales:

- a) **Hayan sido constituidos antes del primero de enero de 2020.** Se estableció que las personas jurídicas debían haber sido constituidas antes del 1° de enero de 2020, para evitar que se constituyeran empresas con el único objetivo obtener el aporte estatal. Al respecto, es importante tener en cuenta que el objetivo principal del PAEF es apoyar el empleo formal, razón por la que, la continuidad y antigüedad de las empresas (y consecuentemente de sus empleos), es un factor importante a considerar.
- b) **Cuenten con un registro mercantil.** De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, es requisito que los potenciales beneficiarios **"Cuenten con un registro mercantil que haya sido renovado por lo menos en el año 2019."**

<sup>3</sup> Creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020.

<sup>4</sup> Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, Boletín Consolidado mayo- junio. Consultar en línea, [https://paef.ugpp.gov.co/sarweb/anexos/Boletin\\_consolidado\\_mayo\\_junio.pdf](https://paef.ugpp.gov.co/sarweb/anexos/Boletin_consolidado_mayo_junio.pdf)

<sup>5</sup> De conformidad con el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 del 19 de mayo de 2020 y 815 del 4 de junio de 2020.

<sup>1</sup> Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

<sup>2</sup> Creado mediante el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 del 19 de mayo de 2020 y 815 del 4 de junio de 2020.



En este sentido, el registro mercantil, por su naturaleza pública y de obligación periódica, es una fuente de seguridad jurídica y transparencia que permite identificar los sujetos que tienen la calidad de comerciantes. Permite identificar no solo a los sujetos que son comerciantes, sino además reconocer su actividad, trayectoria y ubicación.

Las Cámaras de Comercio en la operación del registro tienen la función de certificar la información que consta en dichos registros, constituyendo plena prueba de estos datos. El Registro Mercantil tiene el carácter de registro administrativo que tiene valiosas ventajas como fuente primaria de información. Según la OCDE-Eurostat (2007)<sup>6</sup> el uso de registros administrativos de calidad y trayectoria histórica como es el caso del que administran las Cámaras de Comercio, reduce riesgo de errores de información.

- c) **Para el caso de las entidades sin ánimo de lucro, se solicita copia del Registro Único Tributario.** Lo anterior considerando que estas entidades no se encuentran obligadas a inscribirse en el registro mercantil.

Al respecto, es de resaltar que el Registro Único Tributario es un registro administrativo que le permite al Gobierno nacional identificar, ubicar y clasificar a las personas y entidades que tengan la calidad de entidades sin ánimo de lucro, entre otras entidades, ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, teniendo acceso igualmente a los datos que permitan su identificación, sector y trayectoria.

- d) **Realización de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA).** La PILA es un registro administrativo que permite identificar, entre otras, los empleados dependientes de un empleador respectivo, el ingreso base de cotización mensual, la suspensión temporal del contrato de trabajo o el estado en licencia no remunerada de los trabajadores, así como periodos de vacaciones o licencias de maternidad, entre otras novedades de la relación laboral.

Así, los registros administrativos mencionados, incorporados como requisitos de acceso al PAEF, le permiten al Gobierno nacional contar con información actualizada y confiable para identificar los beneficiarios, así como sus trabajadores,

<sup>6</sup> Al respecto, Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD "Manual on Business Demography Statistics" consultar en línea <https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-010-EN.pdf> (Sección 2.1. Business registers)

aspecto fundamental tanto para la fiscalización y control del Programa, como para el cálculo de la cuantía del aporte estatal.

Por otra parte, producto de las modificaciones previstas en el Decreto Legislativo 677 de 2020, el universo de beneficiarios del PAEF se vio ampliado para permitir que las **personas naturales empleadoras** se pudieran postular y, a su vez, pudieran recibir el aporte estatal correspondiente. No obstante, dicha inclusión previó dos condicionamientos.

- a) **Deben reportar al menos tres (3) empleados en la Planilla Integrada de Aportes (PILA).** Procurando focalizar los recursos públicos, se utilizó como criterio de acceso para las personas naturales empleadoras su número de empleados, el cual está asociado con la antigüedad laboral.

Como se observa en la *Gráfica 1*, los trabajadores en empresas que tienen entre 1 y 3 empleados presentan en promedio una menor antigüedad que aquellos en empresas de mayor tamaño. Por ejemplo, alrededor del 20% de los empleados de las empresas pequeñas, es decir que cuentan entre 1 y 3 trabajadores, llevan laborando de manera continua, en promedio, un mes. En contraste, este mismo porcentaje de empleados en una empresa que tiene entre 4 y 50 personas llevaría trabajando, en promedio, al menos 3 meses. Finalmente, en una empresa con más de 51 trabajadores, alrededor del 20% de los empleados tienen 5 meses de antigüedad. Por lo tanto, en la medida en que el Programa de Apoyo al Empleo Formal pretende aliviar las cargas de los empleadores que apoyan el empleo formal y que están realizando un esfuerzo por mantener las plazas de empleo, se ha dado prevalencia -en atención a la necesidad de focalización de los recursos- a los empleadores que mantienen por más tiempo sus empleados, siendo entonces el número de empleados, un indicador asociado a la permanencia en el empleo.

Así, resulta razonable enfocar los subsidios en las personas naturales que tengan al menos tres empleados, toda vez que el eventual despido de uno de sus trabajadores, puede generar efectos adversos para el mercado laboral, comparativamente mayores, a los ocasionados por trabajadores con mayor rotación laboral y que generalmente laboran para empresas con menos de tres empleados.

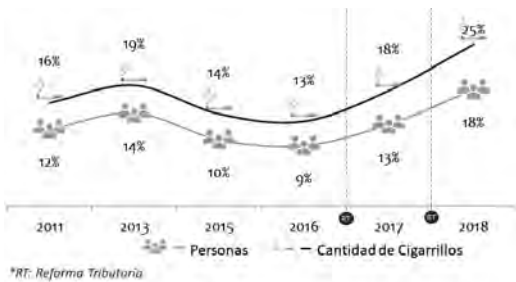
**2.2 PERVERSA RELACIÓN ENTRE EL AUMENTO SÚBITO DE IMPUESTOS Y EL CONTRABANDO.**

**Evolución incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia**

Colombia se enfrenta hoy a un aumento desmedido en los niveles de contrabando de cigarrillos. De acuerdo con el estudio "Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia", realizado por la firma INVAMER, el comercio ilícito de cigarrillos se disparó en 2018 y alcanzó máximos históricos al ubicarse en un 25% del mercado total; convirtiéndose así, en la cifra de incidencia más alta desde el año 2011, año en el que se inició la medición.

Tan sólo en dos años, entre el 2016 y el 2018, la incidencia del contrabando prácticamente se ha duplicado, pasando del 13% al 25%. Una dinámica similar a la presentada en la proporción de fumadores en Colombia que consume cigarrillos de contrabando, la cual pasó de 13% en el año 2017 a 18% en 2018.

En la siguiente gráfica, se presenta la evolución de la incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia, preparada con base en los resultados del estudio realizado por INVAMER:



Fuente: INVAMER. Encuestas "Incidencia de Cigarrillos Ilegales en Colombia". 2018

La mayor participación del mercado de cigarrillos ilegales por departamento se da en La Guajira (86%), Cesar (80%), Magdalena (74%), Sucre (67%) y Córdoba (62%), Bolívar (58%), Norte de Santander (55%) y Atlántico (32%).

Adicionalmente, es importante anotar que las marcas ilícitas de cigarrillos que circulan en el país no son producidas, importadas o comercializadas por parte de la industria legal en Colombia. El 67% procede de países asiáticos, por la zona de Colón en Panamá y el 33% de Uruguay y Paraguay, por vía Aruba y Curasao.

**Comercio ilícito vs. Impuestos**

para estas entidades. En este sentido, la Ley 115 de 1994 en el artículo 193 establece que:

*"[d]e conformidad con el artículo 68 de la Constitución Política, los particulares podrán fundar establecimientos educativos con el lleno de los siguientes requisitos:*

a. *Tener licencia de funcionamiento que autorice la prestación del servicio educativo, expedida por la Secretaría de Educación departamental o distrital, o el organismo que haga sus veces según el caso, y*

b. *Presentar ante la Secretaría de Educación respectiva un Proyecto Educativo Institucional que responda a las necesidades de la comunidad educativa de la región de acuerdo con el artículo 78 de esta Ley".*

Así, para estos sujetos el PAEF exige, en lugar de aportar el registro mercantil, aportar copia de la licencia de funcionamiento expedida por la secretaría de educación, cumpliéndose con ello con los postulados de transparencia, fiscalización y control que busca el Programa.

Por último, se estableció como beneficiario a la **Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y su sistema federado**, la cual -en los términos del artículo 22 del Estatuto Tributario- corresponde a un no contribuyente no declarante del impuesto sobre la renta y, por lo tanto, su tratamiento tributario y comercial se ha asimilado al de las entidades públicas.

**2. Disminución de ingresos**

Además de los requisitos ya mencionados que se solicitan según la naturaleza de los potenciales beneficiarios, un requisito común exigible a todos ellos, resulta ser la **disminución en por lo menos un 20% de los ingresos**, lo anterior con el ánimo de focalizar adecuadamente el aporte estatal entregado mediante el PAEF, a aquellos empleadores más afectados por las consecuencias económicas de la pandemia.

Así, si bien el efecto de mantener el aislamiento social obligatorio, imprescindible para conservar la salud de la población, ha imposibilitado a la mayoría de las empresas seguir con su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados, existen actores de la economía que han podido mantener la generación de ingresos.

Al respecto, era necesario identificar un criterio para distinguir las empresas formales más afectadas que podrían requerir apoyos estatales. Para definir este criterio se analizó el comportamiento de las ventas, el cual en los negocios transaccionales, tiene una relación directa con los ingresos de una empresa. El

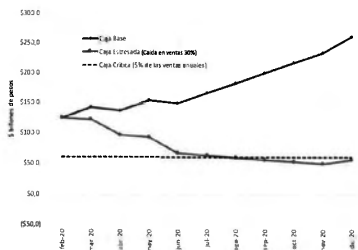
concepto de ingresos, a su vez, es un concepto no solo contablemente decantado, sino fiscalmente observable por entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Para este ejercicio se construyó por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público un modelo financiero unitario que simula la evolución del Balance General, el Estado de Resultados y el Estado de Flujos de Efectivo, de manera mensual, bajo un conjunto de supuestos de actividad económica, estructura de costos y distribución de empleados según nivel de ingresos. El modelo arroja como resultado la caja de la que dispone la empresa al final del periodo, una vez ha cumplido con todos sus compromisos operacionales, laborales, fiscales y financieros.

En este orden de ideas, se estimó el valor de reducción en ventas que lleva la caja de una empresa a un nivel crítico, definido como el 5% del valor de las ventas anuales, y que en consecuencia pone en riesgo su capacidad para hacer los pagos de nómina durante los siguientes tres periodos.

Con este modelo financiero se construyeron dos escenarios. En el primero, se utilizó la totalidad de las empresas que declararon renta durante 2018 (Gráfica 2). En el segundo, se consideraron únicamente las empresas cuya actividad económica puede verse más afectada por las medidas de confinamiento (Gráfica 3). En ambos escenarios se supuso que las empresas suspenden todas las inversiones en capital y que no tienen acceso al sistema financiero para fondear el capital de trabajo.

**Gráfica 2: Estimación caja bajo los supuestos del escenario 1 y una caída en las ventas de 30%**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para la estimación del escenario 2, se seleccionaron únicamente las empresas para aquellos sectores con un indicador de cerramiento superior o igual a 30%.

**Cuadro 1: Indicador de actividad de económica por sector durante el aislamiento obligatorio preventivo**

Rama de actividad	Indicador de cerramiento
Agriculturario	0%
Cultivos transitorios (incluye café)	0%
Café	0%
Ganadería	0%
Otros	0%
Minería	85%
Carbón	65%
Petróleo	65%
Otros	65%
Industrias manufactureras	33%
Alimentos y bebidas	0%
Refinación	50%
Otros	50%
Electricidad, gas y agua	15%
Energía eléctrica	15%
Otros	15%
Construcción	75%
Edificaciones	75%
Obras civiles	75%
Otros	75%
Comercio y transporte	77%
Comercio	70%
Transporte y almacenamiento	80%
Alojamiento y servicios de comidas	90%
Información y comunicaciones	0%
Actividades financieras y de seguros	55%
Actividades inmobiliarias	95%
Actividades profesionales	35%
Administración pública y defensa	1%
Administración pública	0%
Educación	15%
Servicios sociales	0%
Actividades de entretenimiento	95%
No identificado	43%

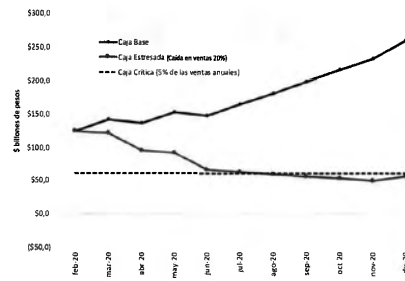
Fuente: ANDI y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el escenario 1 (la totalidad de las empresas que declararon renta durante 2018), los resultados indican que una disminución, permanente, del 30% en las ventas, llevaría la caja a un nivel crítico<sup>9</sup>. Bajo los parámetros del escenario 2 (empresas cuya actividad económica puede verse más afectada por las medidas de confinamiento), la reducción en ventas que llevaría la caja a su nivel crítico es del 20%.

Con base en el análisis expuesto, el PAEF estableció como requisito de acceso un umbral de reducción en los ingresos de 20%. Lo anterior, teniendo en cuenta el nivel

<sup>9</sup> Definido como el 5% del valor de las ventas anuales, y que en consecuencia pone en riesgo su capacidad para hacer los pagos de nómina durante los siguientes tres periodos.

**Gráfica 3: Estimación de la caja bajo los supuestos del escenario 2 y una caída en las ventas de 20%**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con el fin de tener una estimación más precisa de la estructura financiera de las empresas que han sido más afectadas por las medidas del aislamiento preventivo obligatorio, se construyó un indicador de cerramiento utilizando información de Fedesarrollo (2020)<sup>8</sup>. En el Cuadro 1, se presenta el resultado de este indicador por sector económico. Un valor de 100% indica que el sector está completamente cerrado, por ejemplo, el transporte aéreo de pasajeros domésticos e internacionales. Un valor de 0% sugiere que el sector está completamente abierto, como el sector agropecuario.

<sup>8</sup> Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -Fedesarrollo. "COVID-19: costos económicos en salud y en medidas de contención para Colombia", disponible en la página web de la entidad, en el link: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor\\_Abril\\_2020\\_LFMe%3C3%ADa\\_CODIV\\_19.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor_Abril_2020_LFMe%3C3%ADa_CODIV_19.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

de caja crítica, más conservador, que podría afectar profundamente a las empresas, y en particular al pago de las obligaciones laborales contraídas.

**3. Cuantía y periodicidad del aporte estatal**

La cuantía del aporte estatal<sup>10</sup> corresponde al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente. En este sentido, el artículo 1 de la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece una suma fija correspondiente a \$351.000 pesos por empleado, así a título de ejemplo una empresa beneficiaria con 100 empleados dependientes, al cumplir con los requisitos, obtendrá un aporte estatal mensual correspondiente a la suma de \$35.100.000 de pesos. El anterior ejemplo, en todo caso, parte del supuesto de que, producto del control y fiscalización de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP, todos los empleados fueron admitidos y contabilizados para la cuantía del aporte<sup>11</sup>. Este aporte estatal, se paga de manera mensual.

Ahora bien, existen dos aspectos importantes a tener en cuenta para la determinación del aporte, esto es que: i) El número de trabajadores reportados en el mes de postulación debe coincidir al menos en un 80% con los reportados en el mes de febrero<sup>12</sup> de 2020, y ii) que no se incluyan en el beneficio trabajadores con suspensión del contrato de trabajo o en licencia no remunerada.

- a) El número de trabajadores reportados en el mes de postulación debe coincidir al menos en un 80% con los reportados en el mes de febrero de 2020. Como parte del diseño del Programa se estudió el comportamiento de permanencia de los empleados en una empresa. Los porcentajes mínimos de permanencia de los empleados permiten no solo dirigir los subsidios a los sujetos que más cumplen con el objetivo de mantenimiento del empleo formal, sino que además permitió eliminar, en gran medida, el riesgo de incremento súbito de nóminas para acceder a un mayor aporte estatal.

Para este análisis de permanencia, se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, en la cual se seleccionaron los empleados de empresas particulares que manifestaron estar cotizando actualmente a un fondo de pensión, o ser afiliado, cotizante o beneficiario de alguna entidad de seguridad social en salud. Posteriormente, se identificaron las personas que

<sup>10</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020.  
<sup>11</sup> Lo anterior, según los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo 639 (y su modificación mediante Decreto Legislativo 677 de 2020) y el artículo 4° de la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
<sup>12</sup> Para efectos del PAEF, se estableció un mes de referencia para validar de forma individual y global la planta de personal de los postulantes. Con el fin de contar con la información más actualizada y no sesgada por los efectos económicos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se determinó como mes de referencia febrero de 2020.



pertenece a los sectores económicos con un índice de cerramiento superior al 30%<sup>13</sup>.

Con esta muestra de empleados, se revisó cuantos meses llevan trabajando de forma continua en su empresa. Como se observa en la *Gráfica 4*, la dinámica de permanencia de los trabajadores en las empresas es consistente para los diferentes meses de estudio. Lo anterior, permite inferir que existe un patrón de rotación de los trabajadores en las empresas, toda vez que para que se mantenga este comportamiento en el tiempo se requiere que ingresen y se retiren de forma uniforme los empleados.

En la *Gráfica 5*, se observa la permanencia de los empleados del mes de febrero de 2020. En particular, se observa que 22% de las personas llevan trabajando menos de 4 meses continuamente en las empresas. Si se tomara los empleados que llevan al menos 3 o 2 meses continuos, esta cifra se reduce al 19% y 16%, respectivamente.

Considerando el diseño inicial del PAEF, en el que se esperaba que los subsidios se entregaran con respecto a los cotizantes reportados en la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) de abril, mayo y junio, es decir transcurridos 2, 3 y 4 meses, respectivamente, frente al mes de referencia, febrero de 2020, se observa que es factible que la rotación aproximada de los empleados entre febrero y junio, es decir transcurridos 4 meses, sea del orden del 20%, lo que justifica que los empleados considerados mensualmente en cada una de las postulaciones al PAEF, corresponda al menos en un 80% a los trabajadores reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización de febrero de 2020.

Por ejemplo, en el caso de la postulación de mayo, los empleados reportados en el mes de abril se compararon con los empleados reportados en febrero de 2020. Así, para determinar el aporte estatal se verificó que los empleados de abril, individualmente considerados, hayan sido empleados reportados en febrero, al menos en un 80%. Lo anterior no significa que las nóminas de abril, globalmente consideradas, sean como mínimo el 80% de las nóminas de febrero, sino que los trabajadores que se consideren para el aporte no podrán variar por fuera de los límites mencionados. En otras palabras, tanto

<sup>13</sup> Con el fin de tener una estimación más precisa de la estructura financiera de las empresas que han sido más afectadas por las medidas del aislamiento preventivo obligatorio, se construyó un indicador de cerramiento utilizando información de Fedesarrollo, entendiendo por cerramiento el nivel de afectación que presenta un sector económico por las medidas de aislamiento, de forma tal que, un valor de 100% indica que el sector está completamente cerrado, por ejemplo, el transporte aéreo de pasajeros domésticos e internacionales. Un valor de 0% sugiere que el sector está completamente abierto, como el sector agropecuario. La información de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – Fedesarrollo, empleada como base para el cálculo, puede ser consultada en la página web de la entidad en: [https://www.repository.fedesarrollo.org/colistream/handle/11445/3920/Report\\_Abril\\_2020\\_LFME%3C3%ADa\\_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org/colistream/handle/11445/3920/Report_Abril_2020_LFME%3C3%ADa_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

- b) **Trabajadores con novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada.** El objetivo del Programa de Apoyo al Empleo Formal, tal y como lo indica su nombre, es "apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19"<sup>14</sup>. En este sentido, el Gobierno nacional ha pretendido subsidiar el pago de las nóminas de los empleadores que, en medio de la crisis generada por la pandemia, han mantenido sus trabajadores, reconociéndoles todos los pagos laborales correspondientes, sin suspenderles temporalmente el contrato de trabajo o establecerles una licencia no remunerada.

Aunque el Gobierno nacional reconoce que hay empleadores que se han visto obligados a acudir a estas figuras jurídicas debido al impacto negativo que ha tenido la pandemia en sus ingresos -y por ende en sus capacidades de asumir las obligaciones salariales-, el Gobierno nacional ha estructurado otros programas para atender estas poblaciones<sup>15</sup>, no siendo por tanto objeto del PAEF.

Cabe recordar, en todo caso, que el aporte estatal objeto del PAEF tiene como fin el pago de las obligaciones laborales y, en esa medida, si el empleador no tiene que reconocer el pago de un salario en un trabajador individualmente considerado (como sucede en el caso de la suspensión del contrato de trabajo o en la licencia no remunerada), es justificable que dicho empleado no sea contabilizado para efectos del cálculo de la cuantía del aporte estatal. En otras palabras, de permitirse la contabilización de estos trabajadores, los empleadores estarían siendo subsidiados -con dineros de naturaleza pública- en el pago de salarios no adeudados y, posiblemente, inexistentes.

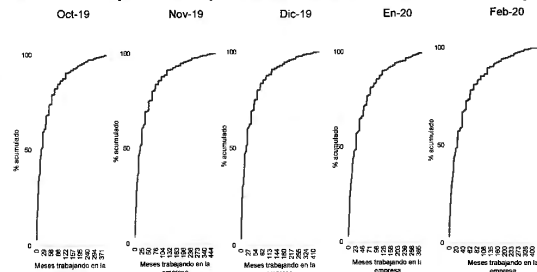
**4. Procedimiento de postulación**

La autoridad encargada fundamentalmente de la fiscalización y control de los aportes estatales, así como del cálculo de la cuantía y la revisión de los postulantes al Programa, es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, en este sentido la mencionada entidad es competente, entre otros aspectos, para determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios, lo que se realiza a través de un formulario estandarizado que adicionalmente reúne los documentos establecidos en el Decreto Legislativo 639 de 2020<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Artículo 1 del Decreto Legislativo 639 de 2020.  
<sup>15</sup> Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual creado mediante el Decreto Legislativo 770 de 2020.  
<sup>16</sup> Afirma el parágrafo 4 del artículo 4 que "La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- podrá determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios a través de un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá

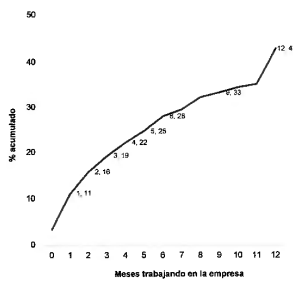
ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación. Dicho formulario será puesto a disposición de los potenciales beneficiarios a través de las entidades financieras."

**Gráfica 4: % de personas que labora continuamente en una empresa**



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Gráfica 5: % de personas que labora continuamente en una empresa (Febrero 2020)**



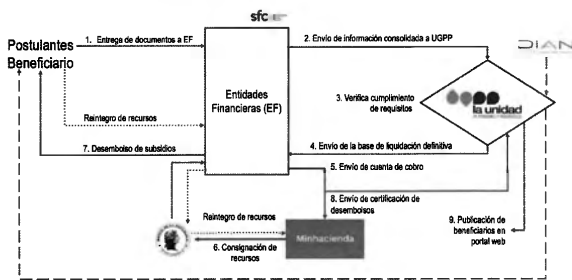
Fuente: GEIH-DANE, Cálculos Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A continuación, se describen las etapas del Programa referidas al proceso de postulación y manejo de la información, según lo establecido en la Resolución 1129 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- a) Las entidades financieras deben recibir la documentación requerida para la postulación al Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF. Al momento de la recepción de los documentos, las entidades financieras deben verificar que los documentos, establecidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo 639 de 2020, se encuentren completos y que los mismos hayan sido suscritos por el revisor fiscal, contador público y/o representante legal o persona natural empleadora, en los términos allí descritos. Esta verificación no versa sobre el contenido de estos documentos.
- b) Las entidades financieras remiten la solicitud y los documentos a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP a través de los canales por esta definidos.
- c) La UGPP comunica a las entidades financieras, los postulantes que en efecto cumplen los requisitos para ser beneficiarios, una vez verificados los requisitos establecidos. En ese concepto de conformidad de la UGPP se comunica el número total y la identificación de cada uno de los cotizantes con contrato laboral a cargo del beneficiario que cumplen las condiciones para continuar con el trámite de otorgamiento del aporte estatal del PAEF.
- d) Una vez recibida la comunicación de que trata el numeral anterior, y a más tardar el día calendario siguiente, las entidades financieras deben remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una cuenta de cobro en la cual señalen el monto de los recursos a transferir a los beneficiarios a través de dicha entidad financiera. Además, indicarán el número de la cuenta de depósito en el Banco de la República a la cual deben abonarse los recursos. A dicha cuenta de cobro deberán adjuntar el concepto de conformidad emitido por la UGPP, indicando el monto total.
- e) Una vez recibida la cuenta de cobro, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional consigna en la cuenta del Banco de la República que la entidad financiera haya indicado, el valor de la cuenta de cobro, para que posteriormente las entidades financieras transfieran el valor de los aportes a los empleadores beneficiarios del Programa.

- f) Las entidades financieras deberán, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la recepción de los recursos de que trata el numeral anterior, transferir a los beneficiarios los recursos correspondientes al aporte estatal.

**Gráfica 6: Operatividad desembolsos**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**5. Obligación de restitución del aporte estatal del Programa**

El aporte estatal deberá ser restituido al Estado por parte del beneficiario cuando se presenten alguna de las siguientes situaciones<sup>17</sup>:

- a) Habiendo recibido el aporte, se evidencie que, al momento de la postulación, no cumplía con los requisitos establecidos.
- b) Se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del aporte estatal.
- c) El beneficiario se haya comprometido al pago de salarios adeudados de abril y no haya cumplido con dicho compromiso<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Artículo 8 Decreto Legislativo 639 de 2020.

<sup>18</sup> Este último evento, aplica únicamente para el pago de la nómina del mes de abril con la postulación respectiva del mes de mayo de 2020, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 8 del Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones, en concordancia con numeral 2.3. del artículo 4 de ese Decreto.

**6. Exención al gravamen a los movimientos financieros, exclusión del impuesto sobre las ventas, y no sujeción a la retención en la fuente.**

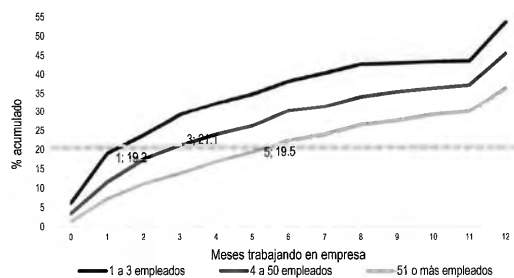
Con el objetivo de que los recursos del aporte estatal entregado mediante el Programa de Apoyo al Empleo Formal puedan ser empleados en su totalidad en el pago de las nóminas de los trabajadores, se establecieron tres medidas tributarias. Así, están exentos del gravamen a los movimientos financieros los traslados de los dineros correspondientes al aporte estatal, tanto en los movimientos entre las cuentas del Tesoro Nacional Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos, como en los movimientos generados entre las entidades financieras y los beneficiarios del programa, esto es, los empleadores, personas jurídicas, naturales, consorcios, uniones temporales, establecimientos educativos formales y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y su sistema federado.

Establece igualmente, que la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa estará excluida del impuesto sobre las ventas -IVA.

Lo anterior pues de no generarse esta excepción, se generarían costos adicionales al programa. De la misma forma, de no generarse la exclusión del IVA sobre las comisiones, ello podría desincentivar la participación en el programa de algunas entidades financieras, lo que a su vez generaría dificultades en el acceso al Programa, pues se llegaría al absurdo de obligar a un beneficiario a realizar la apertura de una cuenta o producto de depósito solamente en determinadas entidades.

Por otra parte y teniendo en cuenta que el aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF es un ingreso susceptible de incrementar el patrimonio de los beneficiarios, pero que a su vez resulta indispensable que los empleadores reciban la totalidad de los recursos que le son asignados por concepto del programa para que a su vez destinen estos recursos al pago de la nómina, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, que el pago del aporte estatal se encuentra supeditado a que en efecto los recursos sean empleados para realizar el pago de las nóminas correspondientes, se determinó la necesidad de no aplicar retención en la fuente sobre estos recursos, como una medida que pretende dotar de liquidez a los empleadores. Lo anterior, sin perjuicio del impuesto sobre la renta a cargo de los beneficiarios del presente Programa derivado de dicho aporte estatal.

**Gráfica 1: Porcentaje de personas que labora continuamente en una empresa (Por tamaño de empresa Febrero 2020)**



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

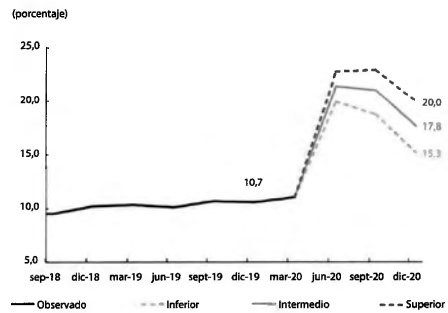
- b) Tratamiento diferenciado para personas naturales empleadores que sean Personas Expuestas Políticamente (PEP) y tengan vínculos cercanos con estos. Esta exclusión fue realizada teniendo en cuenta: (i) su nivel de riesgo e influencia política; y (ii) su estabilidad financiera y capacidad económica, asociada a la estabilidad de recursos relacionada con la naturaleza pública de sus ingresos.

En cuanto a las **Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)** es importante resaltar que pueden ser beneficiarios no solo los contribuyentes del régimen tributario especial, sino las otras entidades sin ánimo de lucro<sup>7</sup> consagradas en el Estatuto Tributario en los artículos 22 y 23 que, sin ser contribuyentes, declaran ingresos y patrimonio para el caso de las del artículo 23 del Estatuto y envían información exógena para ambos casos. Como se mencionó, requisitos y documentos fundamentales para el control y la debida aplicación y focalización del Programa de Apoyo al Empleo Formal.

Por su parte, frente a los **establecimientos educativos formales**, se detectó que si bien estos constituyen entidades generadoras de empleo formal, dada su naturaleza no deben contar con registro mercantil, razón por la que mediante el Decreto Legislativo 815 de 2020 se establecieron algunos requisitos especiales

Con relación a la Tasa de Desempleo esperada para diciembre de 2020, el Banco de la República estima un agregado nacional del 17,8%.

**Gráfica 7: Pronósticos Banco de la República Tasa de desempleo nacional**



Fuente: cálculos del Banco de la República.

De igual manera, como consecuencia del choque originado por el COVID-19 y las indispensables medidas de aislamiento para la contención de la pandemia, el Gobierno nacional estima que la actividad productiva se contraerá en 5,5% en el año 2020. Por lo tanto, se espera que en el año 2020 el único factor expansivo de la demanda interna, que estaría contribuyendo positivamente al crecimiento sería el gasto del gobierno (Véase Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020<sup>19</sup>).

Por otra parte, para el año 2021 se espera un escenario de mayor control del COVID-19, que dé lugar a una reactivación de la economía, promoviendo una recuperación acelerada. Así, se proyecta que la economía crecerá a una tasa de 6,6%, impulsada por la recuperación de la demanda interna.

Bajo este panorama, para promover la protección del empleo y mitigar la afectación sobre el aparato productivo, resulta pertinente extender el auxilio estatal al empleo formal hasta diciembre de 2020. En este sentido, para el año 2021, no se estima necesario la ejecución de este programa, toda vez que se espera que los sectores

<sup>19</sup> Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. Disponible en la página web de la entidad, en el link: <<https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConeccionContent%2FWCC\_CLUSTER-135563%2F%2FidPrimaryFile&revision=latestreleased>>

<sup>7</sup> De conformidad con la modificación introducida por el Decreto Legislativo 677 de 2020.



productivos funcionen con normalidad, promoviendo la recuperación de la economía<sup>20</sup>

**2. Ejecución del PAEF**

Mediante los desembolsos de mayo y junio de 2020, se ha beneficiado a 124.513 empleadores correspondiente a 2,9 millones de empleados. Es importante destacar que el 65,8% de los beneficiarios son microempresas, seguido por la pequeña empresa con una participación del 26,5% en el total de empleadores.

Con respecto al número de empleados, las empresas catalogadas como grandes y pequeñas contribuyen considerablemente al total de subsidios otorgados, correspondiente a 1,08 millones y 603 mil empleos, respectivamente (Véase Cuadro 3).

**Cuadro 3: Beneficiarios por tamaño del empleador  
Mayo y junio de 2020**

Tamaño empleador (F de trabajadores)	Empleadores beneficiarios	%	Empleados	%	Total recursos (Millones de \$)
Miño <=10	81.988	65,8%	351.453	11,6%	202.157
Pequeño >10 - <=50	32.940	26,5%	603.273	20,2%	348.246
Mediana >50 - <=200	7.185	5,8%	566.143	19,0%	324.197
Grande >200 - <=500	1.510	1,2%	386.265	12,9%	223.815
Muy grande >500	870	0,7%	1.079.688	36,1%	615.228
<b>Totales:</b>	<b>124.513</b>	<b>100%</b>	<b>2.986.822</b>	<b>100%</b>	<b>1.718.643</b>

\* Se ignora como referencia el número de subsidios de la PILA del mes de mayo de 2020.

Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP

Con relación a la actividad económica, los empleadores con una mayor participación están asociados a los sectores de comercio al por mayor y al por menor, así como a las industrias manufactureras. Como se observa en el Cuadro 4, diferentes sectores económicos han sido beneficiados por el PAEF, lo que demuestra una vez más su amplia postulación por parte de los empresarios del país.

<sup>20</sup> Ibidem.

**Cuadro 4: Beneficiarios por actividad económica**

Actividad económica	Empleadores beneficiados	%	Empleados	%	Total recursos (Millones de \$)
Comercio al por mayor y al por menor	35.507	28,5%	526.519	17,6%	\$ 311.263
Industrias manufactureras	19.687	15,8%	498.163	16,7%	\$ 289.006
Actividades profesionales, científicas y técnicas	12.179	9,8%	153.150	5,1%	\$ 83.289
Construcción	11.033	8,9%	231.043	7,7%	\$ 127.774
Alojamiento y servicios de comida	6.302	5,0%	123.853	4,1%	\$ 73.462
Transporte y almacenamiento	6.259	5,1%	242.657	8,1%	\$ 134.773
Actividades de atención de la salud humana	5.505	4,4%	201.655	6,8%	\$ 122.513
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	5.460	4,4%	493.103	16,5%	\$ 281.234
Otras actividades de servicios	4.411	3,5%	65.600	2,2%	\$ 37.914
Educación	3.906	2,9%	94.826	3,2%	\$ 56.430
Actividades inmobiliarias	3.649	3,1%	28.100	0,9%	\$ 16.726
Información y comunicaciones	3.236	2,6%	75.077	2,5%	\$ 41.669
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.721	2,2%	112.635	3,8%	\$ 61.701
Actividades financieras y de seguros	1.914	1,5%	25.895	0,9%	\$ 14.810
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1.187	1,0%	49.379	1,7%	\$ 31.087
Explotación de minas y canteras	693	0,6%	46.395	1,6%	\$ 24.568
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales	569	0,5%	12.457	0,4%	\$ 6.897
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	131	0,1%	3.481	0,1%	\$ 2.017
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	122	0,1%	2.425	0,1%	\$ 1.273
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	14	0,0%	184	0,0%	\$ 118
Otros	28	0,0%	225	0,0%	\$ 119
<b>Totales:</b>	<b>124.513</b>	<b>100%</b>	<b>2.986.822</b>	<b>100%</b>	<b>1.718.643</b>

Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP

**IV. COSTO FISCAL Y FUENTE DE RECURSOS**

Con base en los desembolsos del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF<sup>21</sup>, se estima que el costo fiscal mensual de esta medida, sea de aproximadamente 800 mil millones de pesos, por lo que su extensión de 4 meses adicionales tendría un costo total alrededor de 3,2 billones. En línea con el actual programa, esta extensión también se financiaría con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, atendiendo entre otras circunstancias a que, la razón de ser del programa y su continuidad, resultan ser efecto directo de las consecuencias económicas derivadas del COVID-19.

De los Honorables Congresistas,



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

<sup>21</sup> Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP Boletín Consolidado mayo- junio. Consultar en línea, [https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin\\_consolidado\\_mayo\\_junio.pdf](https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin_consolidado_mayo_junio.pdf)

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 341 DE 2020  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal, y se dictan otras disposiciones.*

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

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES DE ACCIÓN COMUNAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO.** La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal en el país.

La política pública deberá contemplar principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de garantizar un mejoramiento en la calidad de vida de los miembros de las organizaciones de acción comunal.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** La política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

- a. Desarrollar mecanismos para el censo de los miembros de las Organizaciones de Acción Comunal, para identificar las necesidades de esta población y elaborar las líneas de acción y programas que integran la política pública.
- b. Establecer acciones conjuntas de prevención y protección de los dignatarios de Acción Comunal, para garantizar la seguridad de estos.
- c. Promover programas de formación técnica, tecnológica, profesional y complementaria, para los miembros de las organizaciones de acción comunal.
- d. Desarrollar acciones conjuntas entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, para garantizar la educación básica primaria y secundaria para jóvenes y adultos miembros de las Organizaciones de Acción Comunal.
- e. Fomentar el acceso y participación de los miembros las Juntas de Acción Comunal en actividades deportivas, recreativas y culturales.
- f. Generar incentivos para facilitar el acceso de los jóvenes y mujeres dignatarios de las Organizaciones de Acción Comunal a la educación superior.

g Promover estrategias que faciliten el acceso de los integrantes de las Organizaciones de Acción Comunal a programas de vivienda.

h Facilitar la vinculación de los miembros de las organizaciones de acción comunal con ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, a los diferentes mecanismos de protección social, en materia de salud y protección a la vejez.

i Fomentar iniciativas productivas y sociales para el desarrollo comunitario lideradas por las Organizaciones de Acción Comunal.

j Desarrollar programas para fortalecer las capacidades y competencias de los miembros de las Organizaciones de Acción Comunal, como gestores comunales, para participar e incidir en las políticas públicas.

**ARTÍCULO TERCERO.** El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal debidamente inscritas en el Registro Único Comunal, en un plazo de 12 meses, a partir de la vigencia de la presente ley.

El Ministerio del Interior establecerá los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de las organizaciones de acción comunal, y el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, será la entidad encargada de hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública.

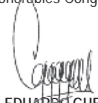
**ARTÍCULO CUARTO.** Créase la figura de dignatario estudiantil de acción comunal, con el fin de promover el ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad, desde los establecimientos educativos.

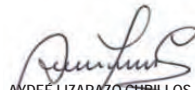
Los estudiantes educación media podrán participar en el proceso de elección de los dignatarios estudiantiles de Acción comunal, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO QUINTO.** Las entidades territoriales desarrollarán acciones encaminadas a promover la inclusión de nuevos liderazgos en los escenarios de las Organizaciones de Acción Comunal, y promoverán en los Planes de Desarrollo Departamental, Distrital y Municipal programas o proyectos orientados al fortalecimiento de la acción comunal, y a la divulgación de los procesos comunitarios.

**ARTÍCULO SEXTO.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

  
**CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**  
 Senador de la República  
 Partido Político MIRA

  
**AYDEE LIZARAZO CUBILLOS**  
 Senadora de la República  
 Partido Político MIRA

  
**MANUEL VIRGÚEZ P**  
 Senador de la República  
 Partido Político MIRA

  
**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Político MIRA

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

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES DE ACCIÓN COMUNAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. ANTECEDENTES**

El Partido Político MIRA, han impulsado iniciativas orientadas a fortalecer y propiciar la efectiva participación de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, en el desarrollo de su labor, como es el Proyecto de Ley 180/17 Cámara y 203 /18 Senado, hoy Ley 1989 de 2019. Sin embargo, las diferentes dinámicas sociales, han evidenciado la necesidad de generar un nuevo marco jurídico, con el fin de atender las necesidades y realidades de los miembros de las organizaciones de acción comunal.

A continuación, destacamos algunas disposiciones que se han expedido en Colombia, sobre la creación y funcionamiento de los Organismos de Acción Comunal en Colombia, entre otros aspectos.

NORMA	DESCRIPCIÓN
Artículo 38 de la Constitución Política	Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia, busca promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes.
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, como función de los alcaldes de los municipios, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, junta de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto, por el Ministerio del Interior.
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002, establece requisitos para constitución de organismos comunales, afiliados, constitución de varias juntas de acción comunal en un territorio, reconocimiento de personería jurídica, requisitos para afiliarse y para ser delegado del organismo comunal, adecuación de estatutos de los ya constituidos, comisiones de convivencia y conciliación, procedimiento, conciliaciones en equidad, impugnaciones, organismos de impugnación, funciones de entidades de control y vigilancia, registro de

	organismos, comisiones empresariales, programas de vivienda por autogestión y capacitación comunal.
Decreto 890 de 2008	Reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, establece medidas de vigilancia, inspección y control, señala las conductas susceptibles de investigación, sanción, y procedimiento.
Ley 1989 de 2019	Modifica el artículo 35 de la Ley 743 de 2002 señalando los derechos de los dignatarios de los organismos de acción comunal sin perjuicio de los contemplados en los respectivos estatutos, y se dictan otras disposiciones

Fuente: Datos e información tomada del Régimen Legal.

De igual manera, se expidieron los Documentos CONPES 3661 de 2010 "Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos De Acción Comunal", y CONPES 3955 de 2018 "Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia".

Por otro lado, es importante resaltar que en el Congreso de República el primer semestre de 2020, se encontraban en trámite, el Proyecto De Ley Número 082 De 2019 Cámara "Por medio del cual se reconfiguran los organismos de acción comunal, se modifican algunos artículos de la Ley 743 de 2002, y se dictan otras disposiciones" que tiene como objeto "promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes..."

El Proyecto de Ley Número 217 De 2018 Cámara "Por la cual se reforman algunos artículos de la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones" que busca incorporar disposiciones concernientes al fortalecimiento de los organismos de acción comunal y brindar garantías al cumplimiento del propósito y objetivos en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Asimismo, el Proyecto de Ley Número 192 De 2018 Cámara "Por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal" el cual está orientado a "fortalecer y garantizar que las juntas de acción comunal tengan un papel más activo, incluyente y decisivo en el devenir de sus comunidades, accediendo al poder ante las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática..."; entre otros aspectos.

**II. OBJETO**

La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal en el país, con el fin de garantizarles una mejor calidad de vida.

Entre los lineamientos que contiene la iniciativa, se encuentran: censo de los miembros de las Organizaciones de Acción Comunal, para identificar las necesidades de esta población; acciones

conjuntas prevención y protección de los dignatarios; programas de formación técnica, tecnológica, profesional y complementaria; acciones para garantizar la educación básica primaria y secundaria para jóvenes y adultos; acceso y participación en actividades deportivas, recreativas y culturales; generación de incentivos para jóvenes y mujeres dignatarios de las Organizaciones de Acción Comunal a la educación superior; estrategias que faciliten el acceso a programas de vivienda, y mecanismos de protección social, en materia de salud y protección a la vejez, entre otros.

De igual manera, se establece que el Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación de la política pública. Asimismo, contiene que le correspondería al Ministerio del Interior establecer los plazos y la metodología para la elaboración de la política, y al Departamento Administrativo de Planeación Nacional hacer el seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública.

La iniciativa crea la figura de dignatario estudiantil de acción comunal, para promover el ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad, desde los establecimientos educativos, en el proceso de elección de los dignatarios estudiantiles de Acción comunal, podrán participar los estudiantes educación media.

Por otro lado, señala que las entidades territoriales desarrollarán acciones orientadas a promover la inclusión de nuevos liderazgos en los escenarios de las Organizaciones de Acción Comunal, y promoverán proyectos orientados al fortalecimiento del acción comunal, y a la divulgación de los procesos comunitarios en los correspondientes Planes de Desarrollo.

**III. GENERALIDADES**

El proyecto de Ley busca reconocer mediante acciones afirmativas, los grandes aportes que, durante años, han realizado las organizaciones de acción comunal en cabeza de sus líderes a la comunidad. Diferentes estudios señalan que la acción comunal es el escenario, que le ha facilitado a los miembros de una comunidad trabajar de la mano con las entidades estatales en pro de su desarrollo, ya que han podido identificar sus necesidad y fortalezas como grupo social.<sup>1</sup>

Según la Corte Constitucional *"En Colombia aún cuando desde comienzos del siglo pasado distintas instituciones públicas y privadas venían trabajando en la solución de los problemas de la comunidad inspirados en la idea del voluntariado, fue solo hasta mediados de la década del cincuenta cuando la temática de la acción comunitaria surgió como alternativa para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas. Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a*

<sup>1</sup> Retos de la Participación Política del Movimiento Comunitario Colombiano, Melissa Andrea Rivera López.

los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local."<sup>2</sup>

Como lo hemos venido señalando anteriormente, con el proyecto de ley se busca establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal en el país, con el fin de garantizarles una mejor calidad de vida. A noviembre de 2018, en el país existían 63.833 Organizaciones de Acción Comunal (OAC), conformadas por aproximadamente 6.498.321 residentes a nivel nacional, según el Ministerio del Interior.<sup>3</sup>

De acuerdo con el Informe de Gestión al Congreso de la República 2018- 2019<sup>4</sup>, las Organizaciones de Acción Comunal (OAC), están conformadas, así:



Al respecto, es importante señalar que, entre las principales necesidades de la población comunal, se encuentran: capacitación para el desarrollo económico y empresarial; capacitación en normatividad comunal; seguridad para comunales - participación comunal; educación formal para comunales; generación de interés en los jóvenes por la acción comunal; capacitación en formulación y evaluación de proyectos; entre otros. <sup>5</sup> Es por ello, que se propone una serie de acciones orientadas a satisfacer algunas necesidades de esta población.

Según el Consejo Nacional De Política Económica y Social *"En el ejercicio de la participación ciudadana, la población comunal se caracteriza por su liderazgo natural en el territorio, es decir, son ciudadanos que, mediante el trabajo con la comunidad, consiguen canalizar sus solicitudes e intereses, así como desarrollar formas de organización local para alcanzar objetivos comunes. Este*

<sup>2</sup> Sentencia C-580/01  
<sup>3</sup> CONPES 3955  
<sup>4</sup> [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/informe\\_mininterior\\_2018-2019\\_rd.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/informe_mininterior_2018-2019_rd.pdf)  
<sup>5</sup> CONPES 3955 de 2018

trabajo por la comunidad se suma a sus responsabilidades y ocupaciones personales dado que la participación en la acción comunal es voluntaria y ad honorem. Sin embargo, los conocimientos para la administración de las organizaciones comunales provienen de sus destrezas sociales adquiridas por medio de la experiencia y no por la participación en la educación formal. Por esto, sin desconocer el valor de estos saberes empíricos, es necesario cualificar el conocimiento de la población comunal a través de la formación educativa y así mejorar sus competencias personales e incidir positivamente en el desarrollo comunitario.<sup>6</sup>

Respecto a la participación de los jóvenes y mujeres en las Organizaciones de Acción Comunal, es necesario traer a colación que el informe del Ministerio del Interior contiene que *"De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para 2018 la participación de jóvenes y mujeres en escenarios de acción comunal fue de 5 y 42%, respectivamente. Para el 2022, se espera un aumento de 3 y 8 puntos porcentuales para cada una de las poblaciones, impulsado por la implementación de estrategias para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia desde el Ministerio del Interior."*



El Documento CONPES 3955 DE 2018 "Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia, hace las siguientes recomendaciones:

ENTIDAD	RECOMENDACION
Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar la Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia contenida en el presente documento CONPES, junto con su Plan de Acción y Seguimiento.</li> <li>2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento.</li> </ol>

<sup>6</sup> Ibid.

Ministerio del Interior	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Realizar una caracterización general de los miembros de las Organizaciones de Acción Comunal que permita la identificación de necesidades educativas de las Organizaciones de Acción Comunal y sus integrantes.</li> <li>b. Realizar un convenio marco con el Ministerio de Trabajo para difundir la oferta formativa formal a las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>c. Realizar ferias educativas departamentales dirigidas a los integrantes de las Organizaciones de Acción Comunal para la divulgación de la oferta de formación técnica, tecnológica, profesional y complementaria, así como otros servicios.</li> <li>d. Reestructurar el programa "formación de formadores".</li> <li>e. Con el Ministerio de Educación y las secretarías de educación departamentales y municipales, articular acciones para la formación en educación básica primaria y secundaria para jóvenes y adultos integrantes de las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>f. Estructurar, con el acompañamiento de universidades públicas y privadas, programas de formación virtual en temas orientados al fortalecimiento de las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>g. Diseñar e implementar el programa "Líderes para el Desarrollo Comunitario".</li> <li>h. Entregar apoyos económicos para facilitar el acceso a la educación superior de jóvenes, mujeres y dignatarios de las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>i. Suscribir un convenio con la Unidad de Organizaciones solidarias y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia con el fin de financiar un porcentaje de los estudios técnicos, tecnológicos o universitarios de pregrado o posgrado a miembros de las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>j. Realizar un convenio con el Fondo Nacional del Ahorro para promover el acceso a líneas de crédito de vivienda y educación dirigidos a afiliados y dignatarios de las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>k. Diseñar e implementar, con acompañamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, programas de incentivos para promover la participación y liderazgo de las mujeres y de jóvenes en las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>l. Gestionar con el canal de televisión institucional RTVC la realización y emisión de cápsulas informativas para visibilizar la gestión de las Organizaciones de Acción Comunal en territorio.</li> <li>m. Capacitar, con acompañamiento del Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, a las organizaciones de acción comunal en formulación y gestión de proyectos de desarrollo social y comunitario.</li> <li>n. Apoyar económicamente iniciativas productivas y sociales para el desarrollo comunitario lideradas por las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>o. Socializar el decreto del Plan de Acción Oportuna para la protección de líderes sociales y comunitarios con las Organizaciones de Acción Comunal.</li> <li>p. Formular la política pública de prevención y protección integral de líderes sociales, comunales y periodistas.</li> <li>q. Diseñar e implementar, con el acompañamiento técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, un software para el registro, caracterización, capacitación virtual, inscripción y seguimiento de proyectos, entre otros.</li> <li>r. Elaborar un documento que contenga los lineamientos para la actualización del marco normativo de la organización comunal.</li> </ol>
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.	Promover programas de formación virtual en uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para miembros de las Organizaciones de Acción Comunal.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.	a. Con apoyo del Ministerio del Interior, realizar encuentros regionales para la formación de madres líderes y madres de apoyo en el marco del Programa Más Familias en Acción, en los que se incluyan temas de liderazgo en la acción comunal. b. Incluir dentro de los criterios de priorización del Programa de Jóvenes en Acción y proyecciones de focalización 2020 el siguiente: "el 5 % de los jóvenes que participen en Juntas de Acción Comunal podrán ser beneficiarios del programa, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos exigidos". c. Desarrollar mesas de articulación municipal del programa Familias en su Tierra en las que se incluyan representantes de las Organizaciones de Acción Comunal.
Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre.	Desarrollar proyectos deportivos en los Centros de Integración Ciudadana para fortalecer el tejido social de las organizaciones comunales.
Banco Agrario	Capacitar a las Organizaciones de Acción Comunal en educación económica y financiera para facilitar el acceso a recursos de financiación para la ejecución de proyectos.
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones solidarias	Brindar acompañamiento y asistencia técnica a comisiones empresariales de los organismos comunales.
Instituto Nacional de Vías	Vincular a los miembros de las Organizaciones de Acción Comunal en los programas de emprendedores rurales para el mantenimiento rutinario en vías terciarias y de microempresas de trabajo asociado en el mantenimiento de la red nacional de carreteras
Solicitar a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres	Capacitar a las Organizaciones de Acción Comunal en conocimientos en materia de gestión del riesgo de desastres para formalizar las comisiones y los Planes Comunales de Gestión del Riesgo.

Fuente: Información tomada del CONPES 3955 de 2018.

Analizando las diferentes investigaciones, informes y los Documentos CONPES 3661 de 2010 "Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos De Acción Comunal", y CONPES 3955 de 2018 "Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia", y con el ánimo de generar una política a largo plazo, se tienen en cuenta algunas recomendaciones, acciones y estrategias, con el fin de establecer los lineamientos generales para formulación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal en el país, que plantea el Proyecto de Ley.

**IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**Constitución Política de Colombia**

**Artículo 38**

*"Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad."*

**Artículo 150**

*"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.  
...."

**Ley 743 de 2002**

*"Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal."*

**Ley 1989 de 2019**

*"Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones"*

**V. IMPACTO FISCAL**

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo.

**VI. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRIAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS**


De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 10 antes mencionado, se encuentran: a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado; b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y el c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".

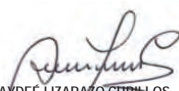
Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo con relación a miembros de Organizaciones de Acción Comunal.

Sin embargo, la Ley 2003 de 2019, establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés "Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con las intereses de los electores", situación que acontece con el presente proyecto de ley.


De los honorables Congresistas,




**CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**  
Senador de la República  
Partido Político MIRA



**AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA



**MANUEL VIRGUEZ P**  
Senador de la República  
Partido Político MIRA



**IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Político MIRA

**CONTENIDO**

Gaceta número 822 - Martes, 1° de septiembre de 2020  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 334 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011. ....	1
Proyecto de ley número 337 de 2020 Cámara, por medio del cual se crea un beneficio tributario sobre las partes, repuestos y elementos de seguridad para la reparación, fabricación, ensamblaje y uso de bicicletas, monopatines, bicicletas con asistencia eléctrica y patinetas que se fabriquen, ensamblen y reparen en Colombia, con el fin de estimular la producción nacional, y se dictan otras disposiciones. ....	3
Proyecto de ley número 338 de 2020 Cámara, por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones. ....	6
Proyecto de ley número 339 de 2020 Cámara, por la cual se actualiza y modifica el impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado y productos afines y se dictan otras disposiciones. ....	11
Proyecto de ley número 340 de 2020 Cámara, por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).....	16
Proyecto de ley número 341 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal, y se dictan otras disposiciones .....	21