



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 364

Bogotá, D. C., martes, 7 de junio de 2016

EDICIÓN DE 20 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 157 DE 2015 CÁMARA, 04 DE 2015 SENADO

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Bogotá, D. C., 7 de junio de 2016

Doctores

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente Honorable Senado de la República

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA

Presidente honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Señores Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado y de la Cámara de Representantes el texto conciliado al proyecto de acto legislativo de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas Cámaras y, una vez analizado su contenido, decidimos acoger el texto aprobado en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes el día miércoles 1º de junio de 2016.

Esta subcomisión encuentra que frente a los artículos 1º y 2º del presente proyecto, los textos se asimilan, no obstante, tienen una variación en la forma en que se plantea la entrada en vigencia, ya que en texto de Senado se condiciona la entrada en funcionamiento del procedimiento legislativo para la Paz y las facultades presidenciales a la vigencia del acto legislativo y a la refrendación popular de los acuerdos. Por su parte, el texto de la Cámara sujeta la vigencia de todo el Acto Legislativo al acaecimiento del hecho de la refrendación popular de los acuerdos, en este orden de ideas, los suscritos consideramos que resulta acorde al querer nacional y la voluntad del legislativo que los mecanismos planteados en el presente Acto Legislativo no se pongan en marcha si el querer popular de la ciudadanía no lo aprueba.

El artículo 3º es idéntico en ambos textos.

El contenido del artículo 4º está presente solamente en el texto de la Cámara de Representantes y contiene instrumentos necesarios para garantizarle seguridad jurídica al Acuerdo Final, razón por la cual solicitamos sea acogido. En el texto de Senado este artículo corresponde a la vigencia que será vista en el artículo siguiente.

Constancia Representante Angélica Lozano: Mi posición es que la **única** interpretación Constitucionalmente válida del artículo 4º de este proyecto de acto legislativo, es que para que el Acuerdo Especial pueda ingresar al Bloque de Constitucionalidad se requiere que previamente cumpla con el trámite de que la constitución ha previsto en los artículos 93, 150, 289 y 241, es decir la aprobación por el Congreso de la República y el Control de Constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional.

El artículo 5° de vigencia se ajusta en el texto de la Cámara de Representantes para que la entrada en vigencia de los instrumentos contenidos en el acto legislativo se condicione a la reafirmación popular del Acuerdo Final, es prudente aclarar que la existencia del acto legislativo y su integración al texto constitucional se da con la aprobación y promulgación del mismo y lo que queda diferido en el tiempo son sus efectos, los cuales no podrán cobrar efectividad hasta tanto se cumpla la condición prevista.

Constancia

Honorable Senador Hernán Andrade:

Respetuosamente me permito manifestar cierta duda de índole jurídica, respecto del artículo 5°, lo anterior en razón a que me parece digno de reflexión el hecho de que la entrada en vigencia de todo el acto legislativo quede condicionada a un hecho como lo es la reafirmación de los acuerdos.

Constancia

Honorable Representante Hernán Penagos:

Acogiendo la duda del Senador Andrade, me parece válido que quede claro en esta acta que lo que se está condicionando es simplemente la vigencia del acto legislativo no su existencia, del cual en principio no puede predicarse su inconstitucionalidad, máxime cuando se cumplió el mecanismo complejo establecido en el Capítulo XIII de la Constitución, esto es, los ocho debates y la promulgación. Una cosa es la existencia del acto legislativo de lo que no hay duda alguna y otra su vigencia condicionada. Al respecto recuerda un antecedente jurisprudencial hallado en la Sentencia C-1092 de 2003.

Constancia

Representante Angélica Lozano: Consideró que no se debió haber condicionado la vigencia de Plan de Inversiones para la Paz a la reafirmación popular del acuerdo final –tal y como se aprobó en Senado– sino se debió haber agregado ese condicionamiento al artículo 4° pues las regiones más afectadas por el conflicto debe percibir esos ingresos de forma inmediata a fin de fortalecer la hoy inexistente presencia del Estado.

Así las cosas, después de las consideraciones descritas, los suscribientes conciliadores, solicitamos a las plenarios del Honorable Congreso de la República aprobar el texto del presente proyecto de acto legislativo conforme al texto aprobado por la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes.

TEXTO CONCILIADO EN SEGUNDA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 157 DE 2015 CÁMARA, 04 DE 2015 SENADO

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer ga-

rantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un periodo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un periodo adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera;

b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él;

c) El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”;

d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarios de cada una de las Cámaras;

e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;

f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días;

g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;

h) Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

i) Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

j) En la comisión y en las plenarios se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación;

k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatutarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facultase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Artículo 4°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez este haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de

las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final.

En desarrollo del Derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluirá un “procedimiento de ley aprobatoria del Acuerdo Especial” con los siguientes criterios procedimentales especiales: envío al Congreso para su incorporación al derecho interno por medio de una ley; tramitación como ley ordinaria: radicación del proyecto ante la secretaria del Senado y publicación, debate en comisiones constitucionales conjuntas del Senado y Cámara, votación, debate en plenario del Senado; y debate en plenario de la Cámara. El tránsito del proyecto entre comisión y plenaria será de 8 días, las votaciones serán únicamente de aprobación o improbación de todo el texto; control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial; sanción presidencial y publicación en diario oficial; el Gobierno se obligará a presentar esta ley aprobatoria inmediatamente sea firmado y aprobado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y entrado en vigor el presente Acto Legislativo.

El procedimiento legislativo de aprobación de leyes o actos legislativos para la implementación o desarrollo del Acuerdo Final, será el Procedimiento legislativo especial para la paz establecido en el artículo 1° de este Acto Legislativo, y estará en vigencia para la aprobación de normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final durante el tiempo establecido en el mismo artículo.

El control constitucional relacionado con la aprobación de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial, será único y automático.

El control constitucional relacionado con la implementación del Acuerdo Final mediante leyes ordinarias o leyes estatutarias, será único y automático.

Artículo 5°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Atentamente,

HS. HERNAN ANDRADE SERRANO

HS. HERNAN PENAGOS GIRALDO

HS. ANGELICA LOZANO CORREA

HS. ROY BARRERAS MONTEALEGRE

HS. HORACIO SERPA URIBE

HS. JULIAN BEDOYA PULGARIN

HS. JORGE ROZO RODRIGUEZ

HS. ALEXANDER LOPEZ MAYA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2016 SENADO

por la cual se regula la operación de vehículos aéreos ultralivianos para favorecer el desarrollo agrícola y las nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales.

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del honorable Senado de la República me hiciera, de la manera más atenta me permito rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto tiene por objeto el establecimiento del marco legal para la operación de vehículos aéreos ultralivianos a fin de favorecer el desarrollo agrícola y las nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales, de conformidad con lo previsto en el artículo 190 de la Ley 1450 de 2011.

2. ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley e un instrumento necesario para favorecer el desarrollo agropecuario atendiendo el mandato de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. Se debe recordar que la producción agrícola no solo tiene un carácter especial de protección por la Constitución, sino que debe desarrollarse en armonía con el medio ambiente.

Los ultralivianos, al ser aviones más versátiles para aplicar los insumos agrícolas, a menor altura y menor velocidad, han permitido una operación amigable con el medio ambiente, que no es posible con los aviones convencionales, pues estos producen muchos daños en los cultivos aledaños, y generan mayor contaminación, todo lo cual encarece los costos de la producción agropecuaria y la hacen menos eficiente.

La aviación agrícola se inició en 1911 cuando el alemán Alfred Zimmerman, dedicado a actividades forestales, se le ocurrió utilizar los medios aéreos en la agricultura. Al finalizar la I Guerra Mundial empezaron a realizarse las primeras aplicaciones, por supuesto con tecnología rudimentaria, lo que suponía realizar los trabajos de manera difícil y peligrosa.

El final de la II Guerra Mundial dio paso a lo que hoy conocemos como aviación agrícola, coincidiendo con la aparición de productos fitosanitarios de síntesis, muy eficaces y de bajo costo. Las aeronaves utilizadas para este propósito fueron los aviones convencionales de ala fija (avionetas) y las aeronaves de ala rotatoria (helicópteros).

La evolución tecnológica de esas aeronaves ha sido muy poca desde entonces, y su utilización es bastante costosa. La agricultura por su parte, ha cambiado notoriamente, han surgido nuevos sistemas de producción de cultivos, nuevos insumos para aplicar y nuevos requerimientos en su aplicación, ya se trate de la aplicación de abonos, pesticidas o maduradores.

Los agricultores y empresarios agroindustriales requieren aeronaves con una operación más eco-

nómica, capaces de consumir menos combustible y de hacer un mejor aprovechamiento de los insumos agrícolas a aplicar, evitando o minimizando la deriva, no solo por razones económicas sino ambientales.

La búsqueda de mejoras en la aviación agrícola condujo a experimentar con el uso de los aviones ultralivianos como alternativa para la aspersión aérea de productos requeridos por los cultivos. Los resultados han sido muy exitosos, en aplicaciones en caña de azúcar, y estas aeronaves se utilizan actualmente en muchos países como una realidad operacional y técnica que supera a las aeronaves convencionales en este tipo de labor.

Reconocimiento Normativo, Plan de Desarrollo, Ley 1450 de 2011.

El Estado colombiano reconoció la importancia de esta innovación tecnológica en la aviación agrícola mediante la Ley 812 de 2003 y respaldó la utilización de este tipo de aeronaves en el artículo 37 de esa ley. Pero este apoyo legal a los ultralivianos para agricultura, tuvo un gran avance en la **Ley del Plan de Desarrollo del Presidente Santos, Ley 1450 de 2011** que señala: Artículo 190. Estímulo a la fumigación con ultralivianos. A fin de favorecer el desarrollo agrícola y la incorporación de nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales, la Aeronáutica Civil reglamentará las condiciones y requisitos técnicos para la operación de vehículos aéreos ultralivianos en actividades agrícolas y pecuarias. Es por esto que las actividades de aspersión aérea con aviones ultralivianos, aun carentes de un marco normativo adecuado, suelen ser objeto de intervención, no solo por parte de autoridades aeronáuticas, sino también por parte de autoridades en materia agrícola, e incluso policiva, las que no siempre actúan coordinadamente sino que más bien cada una tiende a ocuparse de los asuntos de su competencia sin consideración a las demás, duplicando exigencias o estableciendo condiciones a veces impracticables.

Concepto de eficiencia agrícola y ambiental

Los aviones ultralivianos pueden volar a muy baja velocidad durante la aplicación (entre 55 y 60 millas por hora) en comparación con las avionetas convencionales que deben hacerlo entre 120 y 130 millas por hora. El vuelo a baja velocidad y el bajo peso del avión ultraliviano disminuyen la turbulencia causada por la aeronave y permiten que la estela de aspersión no se altere, que no haya efecto de vórtice y se minimice la derivada. Los helicópteros pueden volar también a baja velocidad, pero el giro de las aspas o alas móviles causa condiciones de alta turbulencia.

La aspersión con los aviones ultralivianos se hace a baja presión (10-20 psi), que pueden volar a muy baja altura (2-3 metros sobre el follaje) y asperjan entre 15 y 30 gotas/cm², gotas que por su tamaño se precipitan rápidamente hacia el objetivo, disminuyendo el tiempo de oportunidad para que se evaporen y para que se haya deriva.

Los aviones ultralivianos tienen mayor maniobrabilidad en distancias cortas, debido a su baja velocidad de desplazamiento, lo cual los hace más apropiados para la aspersión de pequeñas áreas y de lotes irregulares.

Estos aviones pueden ser equipados con Sistemas de Posicionamiento Global (GPS), lo cual permite hacer aplicaciones más precisas eliminando el bandereo manual, cumpliendo con las normas contempladas por el Decreto 1843 de 1991 emanado del Ministerio de Salud. También se pueden equipar con sistemas de comunicación que permiten el contacto permanente entre el piloto y el personal en tierra para un mejor control de la aplicación.

La evaporación y la deriva de las gotas más pequeñas pueden ser un problema con la aspersión aérea y la contaminación ambiental puede ser significativa si la aspersión aérea se realiza en forma incorrecta. Las aeronaves convencionales utilizadas en la aviación agrícola realizan una aspersión menos eficiente que los aviones ultralivianos, debido a una mayor velocidad de desplazamiento, a la mayor turbulencia que causan durante la aplicación, y al amplio rango del tamaño de gotas, lo que ocasiona que las más pequeñas queden suspendidas en el aire, expuestas a la deriva del viento que las arrastra hacia otros cultivos o a fuentes de agua, con las consiguientes consecuencias ambientales.

Otro aspecto que genera menor impacto ambiental es que la gasolina extra que utilizan los aviones ultralivianos, es menos contaminante que el combustible rico en plomo requerido por las otras aeronaves convencionales, que además es tóxico y peligroso, a pesar de contar con normas más estrictas para su manipulación.

En suma, el combustible utilizado por los ultralivianos, (gasolina extra para automóviles) tiene mucho menor impacto ambiental en materia de emisiones atmosféricas y sobre la salud humana que el combustible de alto octanaje, utilizado por las aeronaves convencionales de motor de pistón, cuyos altos contenidos de plomo tiene efecto acumulativo en la salud de los pilotos.

El uso de aviones ultralivianos debe ser reconocido como un avance tecnológico importante en la aviación agrícola, que beneficia la producción limpia y reduce los riesgos ambientales del manejo de productos que requieren aspersión aérea en distintos cultivos, y que además contribuye al aumento de la productividad.

Su uso responde a la necesidad de buscar nuevos mecanismos que permitan la reducción de los costos de producción, con el fin de asegurar un sector eficiente, rentable y competitivo, acorde con las iniciativas gubernamentales que persiguen el desarrollo ambientalmente sostenible de las actividades agropecuarias.

Necesidad en la reglamentación de la operación privada

Dentro del marco de la normatividad aeronáutica, se ha reconocido la operación privada de aeronaves, como una actividad diferenciada de la comercial, principio que por muchos años (desde 1999), ha permitido a algunas empresas agroindustriales, cuyo objeto no es desarrollar actividades de aviación comercial, el uso de aviones ultralivianos como una herramienta de trabajo en las labores de producción agrícola, aplicando insumos agrícolas en los propios cultivos (ingenios azucareros en el Valle del Cauca e Indupalma en Orinoquía). Ante la eficacia y eficiencia de estos aparatos, probada durante más de 15 años de actividad, sin accidentes fatales y con impactos ambientales notablemente menores frente a los aviones convencionales, las leyes de los últimos planes de desarrollo han

dispuesto la facilitación del uso de ultralivianos en las labores agrícolas.

Sin embargo, en la última reglamentación emitida por la autoridad aeronáutica colombiana, que impone la obligación de certificar los ultralivianos como aviones tipo ALS, para poder ser usados en las actividades de aspersión aérea, se estableció una fuerte limitación al uso de ultralivianos dentro del ámbito de la actividad aérea privada, impidiendo la nueva regulación que personas jurídicas puedan realizar actividades aéreas privadas de aspersión agrícola.

Estas restricciones no tienen justificación legal, pues como se verá en este documento, las normas aeronáuticas básicas dan plena cabida a la aviación privada sin limitaciones.

De acuerdo con las normas de jerarquía superior previstas en el Código de Comercio, Libro V, Parte Segunda, las actividades aéreas civiles pueden ser de tipo comercial y de tipo privado, distinción legal que se evidencia en diversas disposiciones como el artículo 1784 que declara la libertad de la navegación aérea en el territorio nacional, estableciendo condiciones cuando se realice con fines comerciales; el artículo 1795 que distingue requisitos para el registro y matrícula de aeronaves cuando son de servicios comerciales; el 1853 que define los servicios aéreos comerciales; y el 1871 que asigna a la autoridad aeronáutica la competencia para determinar los requisitos aplicables a cada actividad distinta a la comercial.

Así las cosas, son múltiples las normas aeronáuticas que tratan sobre las actividades aéreas comerciales y no comerciales (privadas), denotando una distinción legítima que ha hecho la legislación sobre las mismas. En efecto, el Libro V, Parte Segunda del Código de Comercio, que contiene las normas aeronáuticas básicas (Código Aeronáutico), contiene las siguientes referencias a la actividad comercial y privada:

Normatividad especial aeronáutica:

Artículo 1784 declara la libertad de la navegación aérea (como un todo, comercial y privada) en el territorio nacional, pero el artículo 1785 condiciona la navegación aérea con fines comerciales, en referencia al cabotaje. Esta distinción denota la existencia de la navegación aérea con fines no comerciales, a la cual no le aplican las limitaciones indicadas.

El artículo 1795, de manera similar, distingue requisitos adicionales sobre registro y matrícula de aeronaves, cuando se trate de aeronaves de servicios comerciales.

El artículo 1810 clasifica los aeródromos en públicos y privados.

El artículo 1853 define los servicios aéreos comerciales, como los prestados por empresas de transporte público o de trabajos aéreos especiales. Y en específico, este mismo artículo define las empresas de trabajos aéreos especiales como las que con autorización, desarrollan cualquier otra actividad comercial aérea.

El artículo 1856 dispone el otorgamiento de un permiso de operación a las empresas que efectúen servicios aéreos comerciales. Es decir, la norma solo exige esta formalidad para la empresa cuyo objeto es prestar servicios aéreos comerciales, pero no aplica para las personas que no tengan esa finalidad, como es el caso de la aviación privada.

Los artículos 1857 y siguientes (hasta el 2870) regulan aspectos específicos sobre los permisos de operación y los servicios aéreos comerciales.

El Capítulo XI del Libro V, parte segunda del código de comercio, trata sobre el transporte privado y otras actividades, señalando el artículo 1871 que las aeronaves de transporte privado, las de turismo y las deportivas se sujetan a los reglamentos que para cada actividad distinta a la comercial determine la autoridad aeronáutica. El artículo 1872 prohíbe en todo caso, que las aeronaves privadas realicen servicio público de transporte aéreo, con o sin remuneración.

Y en los Reglamentos Aeronáuticos (RAC) se encuentran múltiples normas que distinguen las actividades aéreas comerciales de las privadas. Por ejemplo, en la Parte 2 se hace referencia a las licencias de personal aeronáutico, diferenciando las de piloto comercial y las de piloto privado; la Parte 3 desarrolla todo el capítulo de aviación comercial, permisos de operación y actividades de la aviación privada en referencia específica a la aviación corporativa, que permite la operación de aviones para transporte ejecutiva y privado. La Parte 4 relativa a normas de operación y certificación de aeronaves trae capítulos referentes a la aviación ejecutiva y privada. La Parte 14 reglamenta los aeródromos y entre ellos los de carácter privado.

Las normas aeronáuticas citadas antes no establecen ningún tipo de restricción para desarrollar actividades de aviación privada, distinta por supuesto a la naturaleza de la misma, y cuya esencia es no desarrollar actividades de aviación comercial. Por tanto, resulta excesivo que, para reglamentar un aspecto técnico aeronáutico, que es la competencia de la autoridad aeronáutica, se incurra en restricciones como impedir que una persona jurídica (como es un ingenio) pueda desarrollar actividades de aviación privada. Esta limitación no está teniendo en cuenta normas superiores, como el artículo 190 de la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo). No es consistente con el fin específico previsto en la ley, impedir que las personas jurídicas puedan desarrollar actividades de aviación agrícola privada.

Las disposiciones adoptadas con la presente ley para la operación privada, no generan ninguna diferencia con respecto a los estándares internacionales contenidos en los anexos de la OACI, en consecuencia, no dan lugar a notificación alguna ante el Consejo de dicho Organismo.

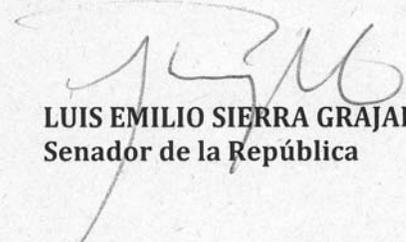
El Congreso de la República no se opone al establecimiento de un marco normativo de carácter técnico que establezca reglas de juego claras sobre las condiciones tanto de operación como de inspección, control y vigilancia por parte de la autoridad aeronáutica, sobre el uso de ultralivianos en fumigación aérea. Por el contrario, propende por una reglamentación aeronáutica clara y equitativa, que dé amplia cabida al uso de estos aparatos en las labores agrícolas, como está establecido en la ley, y como corresponde para el logro de los objetivos del desarrollo agrícola nacional. Esto es precisamente lo que hace el presente proyecto de ley, que aspiramos se convierta en una norma fundamental para la agricultura.

3. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, me permito presentar ponencia positiva al **Proyecto de ley número 160 de 2016 Senado**, por la cual se regula la operación de

vehículos aéreos ultralivianos para favorecer el desarrollo agrícola y las nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales, y propongo a los honorable Senadores de la Comisión Quinta dar primer debate favorable al proyecto.

Cordialmente,



LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2016 SENADO

por la cual se regula la operación de vehículos aéreos ultralivianos para favorecer el desarrollo agrícola y las nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto el establecimiento del marco legal para la operación de vehículos aéreos ultralivianos a fin de favorecer el desarrollo agrícola y las nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales, de conformidad con lo previsto en el artículo 190 de la ley 1450 de 2011.

Artículo 2º. *Vehículos aéreos ultralivianos para el desarrollo agrícola.* Se entiende por vehículos aéreos ultralivianos para el desarrollo agrícola, las aeronaves con peso máximo de despegue igual o inferior a 750 kilogramos, con cualquier tipo de estructura tubular, alas en tela, en lámina o material compuesto, cabina cerrada no presurizada, y con máximo dos sillas incluyendo la del piloto, usados para operaciones de aspersión agroagrícola, es condición indispensable que la aeronave tenga un solo motor certificado según el estándar de aeronavegabilidad de algún Estado miembro de la OACI.

Artículo 3º. *Utilización de vehículos aéreos ultralivianos en actividades agrícolas con carácter privado.* La utilización de vehículos aéreos ultralivianos para la aplicación o aspersión de sustancias para la protección de cultivos o para el control de plagas, malezas o enfermedades de las plantas, o para la aplicación de maduradores o reguladores fisiológicos, se podrá efectuar por personas naturales agricultores, o por personas jurídicas constituidas como empresas agroindustriales, en sus propios predios o cultivos de su propiedad, o en los que este legitimado para explotar por una relación contractual. Esta operación constituye aviación privada y será para el beneficio propio del agricultor o de la empresa agroindustrial, y bajo su propia responsabilidad.

Artículo 4º. *Utilización privada por empresas agroindustriales.* La utilización de vehículos aéreos ultralivianos por personas jurídicas constituidas como empresas agroindustriales se verificará únicamente en sus propios predios o cultivos de su propiedad, o en los

que esté legitimado para explotar por una relación contractual. Esta operación no será considerada como trabajos aéreos especiales de tipo comercial y no requiere permiso de operación, pero en todo caso debe obtener un Certificado de Operador Aéreo Privado Agroindustrial, acreditando los requisitos técnicos y operacionales que serán aplicables en atención al tipo de aeronave, y a las particularidades propias de esa explotación.

Parágrafo. La aeronave utilizada no puede ser explotada comercialmente por parte de su propietario, y su operación debe limitarse a los fines de la producción agroindustrial en cumplimiento de su objeto social. Para la obtención del Certificado de Operador Aéreo Privado Agroindustrial, la persona jurídica deberá acreditar que su objeto social es la producción agroindustrial, y posee un capital pagado no inferior a (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de presentar la solicitud. La empresa agroindustrial podrá contratar los servicios de mantenimiento y tripulación de sus aeronaves con empresas de pilotos y técnicos que cuenten con el personal capacitado en el tipo de aeronave utilizada, pero en ningún caso las aeronaves podrán ser destinadas o trasladadas a operación en otras empresas.

Artículo 5º. *Utilización privada por personas naturales agricultores.* La Utilización de vehículos aéreos ultralivianos por personas naturales agricultores se verificará únicamente en sus propios cultivos delimitados a la propiedad de su predio, cuyo campo de aterrizaje deberá estar ubicado al interior del mismo. Esta operación no será considerada como trabajos aéreos especiales de tipo comercial y no requiere permiso de operación. En todo caso el propietario del predio deberá abstenerse de realizar cualquier explotación de la aeronave en favor de terceros, pues la misma se estima como herramienta de trabajo.

Artículo 6º. *Condiciones especiales para la operación privada de ultralivianos con fines agrícolas.* La operación de vehículos aéreos ultralivianos con fines agrícolas se sujetará a las siguientes condiciones:

1. La operación de los ultralivianos en vuelo no debe superar los 500 pies de altura, sin interferir las operaciones aéreas, para lo cual deberán contar con radio VHF, a través del cual se harán los reportes pertinentes al control aeronáutico.

2. Las personas naturales o jurídicas que utilicen los ultralivianos deberán contar con campos de aterrizaje autorizados los cuales deberán estar ubicados en predios de su propiedad.

3. Los ultralivianos con fines agrícolas deberán portar el nombre de la empresa agroindustrial o del predio, y los distintivos de identificación otorgados por la Oficina de Registro de la Aeronáutica Civil.

4. Los pilotos de los ultralivianos deberán ser titulares de una licencia de Piloto Privado PPA o comercial PCA, y tener certificado de aptitud psicofísica.

5. Las empresas agroindustriales que tengan ultralivianos para uso privado en el marco de esta ley, deberán designar a un jefe de operaciones que cuente con licencia de piloto comercial PCA, que sea responsable de la operación, y se expida certificados anuales de aeronavegabilidad.

6. Las personas naturales y jurídicas propietarias de los ultralivianos que efectúan operación privada, deberán contar con una póliza de responsabilidad civil extracontractual expedida por una compañía de seguros autorizada, para cada una de sus aeronaves, que ampare las contingencias derivadas de la operación.

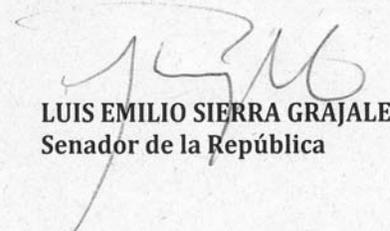
Artículo 7º. *Inscripción y acreditación de requisitos ante la autoridad aeronáutica.* El cumplimiento de requisitos y condiciones para utilización de vehículos aéreos ultralivianos en actividades agrícolas con carácter privado deberá acreditarse ante la Aeronáutica Civil. Las personas naturales agricultores deberán acreditar los requisitos previstos en esta ley para la operación privada, y obtener el Certificado de Operador Aéreo Privado Agroindustrial ante la oficina Regional que corresponda al domicilio principal de la empresa agroindustrial. Las Oficinas de Registro de la Aeronáutica Civil deberá asignar a las aeronaves privadas las matrículas que correspondan según la nomenclatura asignada a su tipo.

Artículo 8º. *Utilización comercial de ultralivianos con fines agrícolas.* La utilización comercial de ultralivianos con fines agrícolas solo podrá realizarse con aeronaves que cuenten con un certificado tipo expedido por autoridad aeronáutica de un Estado perteneciente a la OACI, o con una Certificación Especial de Aeronáuticos de Colombia RAC, siempre que se realice a través de empresas de trabajos aéreos especiales en la modalidad de aviación agrícola que cuenten con permiso de operación y se encuentren certificadas.

Parágrafo. Las empresas y personas naturales que realicen operación privada, podrán también aplicar a los procesos de Certificación Especial de Aeronavegabilidad previstos en el RAC para sus aeronaves.

Artículo 9º. *Seguimiento a la operación privada.* Las personas naturales o jurídicas que utilicen ultralivianos en operaciones privadas en predios agrícolas o empresa agroindustriales, deberán permitir que los inspectores de la aeronáutica civil inspeccionen en las condiciones de operación y las aeronaves para determinar el cumplimiento de lo previsto en esta ley.

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



LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO NÚMERO 189 DE 2016 SENADO, 152 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY 135 DE 2015 CÁMARA Y 158 DE 2015 CÁMARA

por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores vinos y aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 7 de junio de 2016

Doctor

GERMÁN DARÍO HOYOS

Presidente

Honorable Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho y en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de Ponencia para tercer debate a los Proyectos de ley mencionados en el título, en los siguientes términos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LEY DE RÉGIMEN PROPIO

El artículo 336 de la Constitución vigente, establece: “La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental”. Los proyectos actualmente en consideración del Congreso plantean ser esa ley de régimen propio.

Sin embargo, cuando se tomó la decisión en la Asamblea constituyente de mantener el monopolio de licores se aceptó que siguiera funcionando el tema como venía, de acuerdo a la Ley 14 de 1983 la cual reglamenta el monopolio en su Capítulo V Impuesto al consumo de licores. Posteriormente se han expedido reglamentaciones sobre la operatividad y tarifas todas ellas en el marco del monopolio.

Podemos interpretar que esa ley de régimen propio es el resultado de la Ley 14 de 1983, Ley 75 de 1986, Decreto-ley 1222 de 1986, Ley 788 de 2002 y Ley 1393 de 2010, por lo cual los proyectos a consideración del Congreso en este momento, más que la expedición de una ley de régimen propio son una propuesta de modificación a la ya existente.

II. LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y EL MONOPOLIO

Un primer argumento del gobierno para la modificación de las leyes vigentes es el cumplimiento de los compromisos internacionales especialmente los tratados de libre comercio.

En el tratado de libre comercio con EE. UU. se lee lo siguiente:

“Anexo II. Colombia se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida en los siguientes sectores: Servicios de distribución – servicios comerciales al por mayor y al por menor en sectores en los cuales el gobierno establece un monopolio, de conformidad con el Artículo 336 de la Constitución Política de Colombia, con rentas dedicadas al servicio público o social. A la fecha de firma de este acuerdo, Colombia tiene establecidos monopolios únicamente con respecto a licores y suerte y azar”.

El tratado con la Unión Europea en su artículo 21 establece:

“Artículo 21. Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de otra Parte, de conformidad con el artículo III del GATT de 1994, incluidas sus notas interpretativas. Para ese fin, el artículo III del GATT de 1994 y sus notas interpretativas se incorporan a este a este Acuerdo y son parte integrante del mismo mutatis mutandis”.

“Se entiende por trato nacional un trato no menos favorable que el concedido por dicho nivel de gobierno o autoridad a los productos nacionales similares, directamente competitivo o que puede sustituirlo directamente, de origen nacional inclusive los productos originarios de territorio dentro del cual ese nivel de gobierno o autoridad ejerce jurisdicción”⁶.

⁶ Colombia y la UE entienden que esta disposición no impide el mantenimiento y ejercicio de los monopolios de licores establecidos en Colombia.

Más claro no puede ser la disposición del artículo 21. Dice textualmente que no impide el mantenimiento y ejercicio de los monopolios de licores establecidos en Colombia en el momento de la firma del Acuerdo entre las partes.

En estos dos Acuerdos y en todos los que ha firmado Colombia el país se ha reservado en forma explícita el ejercicio del monopolio de licores en las condiciones en que estaba vigente en el momento de la firma.

Por eso, vemos que este argumento que fue usado en la etapa inicial del trámite del proyecto ha desaparecido en las últimas versiones. Pero esa desaparición es de forma, no de fondo. Ya discutiremos más en detalle este argumento, pero por lo pronto es indiscutible que los TLC firmados por Colombia permiten la existencia y el ejercicio de los monopolios establecidos en el país.

Se dice que los europeos están demandando el incumplimiento de Colombia, pero es de bulto que el Acuerdo acepta el mantenimiento y ejercicio de los monopolios y por lo tanto cualquier demanda es totalmente injustificada.

III. TARIFAS POR GRADO ALCOHOLIMÉTRICO Y SALUD PÚBLICA

La razón citada para decir que hay incumplimiento del acuerdo con la Unión Europea es que hay un salto del impuesto por grado alcoholimétrico después de 35 grados de alcohol y que más del 90% de licores importados quedan por encima del límite de 35 grados. Efectivamente los licores de 35 grados o menos de alcohol en botellas de 750 c.c. pagan hoy \$306 por grado alcoholimétrico mientras que licores de más de 35 grados pagan \$502. No hay ninguna diferencia o exclusión que dependa del origen del licor. Tanto licores nacionales o extranjeros se ven sometidos a la misma norma y la razón de ser de este salto en la tarifa del impuesto está ligada a la protección de la salud pública.

La Organización Mundial de la Salud, OMS. En su documento “Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol” (2010, pp. 17-18) señala: “Factores como las preferencias y la libertad de elección de los consumidores, la variación de los ingresos, las fuentes alternativas de alcohol en el país o en los países vecinos, y la presencia o ausencia de otras medidas normativas respecto del alcohol, pueden todos ellos influir en la eficacia de esta opción de política. La demanda de las diferentes bebidas puede verse afectada en diversa

medida. Los aumentos de impuestos pueden tener distinta repercusión en las ventas, según como afecten a los precios al consumidor. La existencia de un mercado ilícito importante para el alcohol complica las consideraciones de política sobre la imposición tributaria en muchos países. En esas circunstancias, los cambios de la fiscalidad deben ir acompañados de actividades encaminadas a someter los mercados ilícitos e informales a un efectivo control público. El aumento de los impuestos puede tropezar también con la resistencia de grupos de consumidores y operadores económicos, de modo que la política tributaria se beneficiará del apoyo de cualquier medida de información y concienciación tendente a vencer esa resistencia. (...) Las opciones de política e intervenciones en esta esfera comprenden: a) establecimiento de un régimen de impuestos nacionales específicos sobre el alcohol, acompañado de medidas eficaces para exigir su cumplimiento, que puede tener en cuenta, si procede, el contenido alcohólico de la bebida...”.

Es claro que en Colombia el salto en la tarifa del impuesto por encima del umbral de 35 grados de alcohol en la bebida, busca desestimular el consumo de bebidas con mayor contenido de alcohol por ser más nocivas para la salud y no discriminar por el origen.

El centro de la propuesta gubernamental es eliminar esa diferencia de tarifas por grado alcoholométrico, estableciendo una tarifa única de \$220, la cual está por debajo de la actualmente vigente reemplazando la disminución de ingresos por un IVA del 5% y un impuesto ad valorem del 25%. Los efectos de esta propuesta los analizaremos más adelante, pero definitivamente es inadecuado eliminar el salto de tarifas en proporción al grado alcoholométrico para desestimular el consumo de los licores más nocivos para la salud.

IV. MONOPOLIO ES MONOPOLIO

En el artículo 10 que viene en la ponencia dice en el numeral 2: “...garantizando que todos los licores nacionales e importados tengan el mismo trato de acceso a los mercados y requisitos para su introducción”. Lo mismo lo expresan de muchas maneras en otros artículos del texto. ¿Cómo entender un monopolio que no tenga restricciones?

El diccionario de la Real Academia define la palabra *monopolio* de la siguiente manera: “Concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa para que esta aproveche con carácter exclusivo alguna industria o comercio”.

Por otra parte, Samuelson y Nordhaus en su emblemático tratado de Economía definen el monopolista como: “el único productor en su industria y no existen otros que produzcan buenos sustitutos de su bien” (12 edición, MCGRAW HILL, p. 616). El libro de Samuelson es usado en todas las universidades del país y en el mundo en los cursos de introducción a la Economía. ¿Cómo puede haber un monopolio que permita la libre competencia, si existe precisamente para lo opuesto, es decir para no permitirlo? Les pedimos a los prominentes economistas del Ministerio de Hacienda que nos expliquen esta inexplicable contradicción.

El ejercicio del monopolio ha permitido a departamentos cuyas licoreras fueron liquidadas, mantener utilidades. También las tienen quienes tienen sus plantas de producción operando. Puedo dar fe personalmente

de que ello es así, como lo mostraré en el numeral siguiente.

Precisamente de eso se trata el monopolio. De obtener beneficios con el ejercicio de una posición de exclusividad. Posición de exclusividad que debe protegerse mediante activos de mecanismos de control, pero que brinda ingresos imposibles de conseguir de otra manera.

V. LAS CIFRAS DEL AGUARDIENTE CON MONOPOLIO

En 2011, las cifras del Aguardiente Nariño eran las siguientes:

Botella de 750 cc. Maquilada en la Industria Licorera de Caldas

Costo de producción en Manizales	\$2.142
IVA del 3% cobrado en Manizales	\$342
Costos Operativos (transporte, publicidad, otros en Pasto)	\$1.386
Total en Pasto en el momento de salir de la bodega al distribuidor	\$3.870
A este precio se suman:	
Utilidad para la Gobernación	\$3.143
Impuesto (\$349 por grado alcoholim x 29 grados)	\$10.121
Precio total cobrado al distribuidor	\$17.136

De los impuestos, el 35% eran para salud y el 65% para la Gobernación bajo el título de Participación.

Sin embargo, la Gobernación conseguía unos ingresos totales de \$13.264 incluyendo los impuestos. Significa el 77.4% con referencia al costo del producto.

Es importante señalar la enorme diferencia entre el costo de producción (\$2.142) y el precio de venta (\$17.136). Es central tener siempre en mente esta situación.

Por último, estos precios son del 2011 por lo que los actuales deben ser un poco mayores.

VI. EFECTOS DE LA PROPUESTA PRESENTADA

Veamos cuáles son los efectos de eliminar la tarifa diferencial, estableciendo una sola tarifa para todos los licores más un impuesto ad valorem. Hemos escogido cinco productos que muestran los riesgos de la reforma propuesta. Estamos tomando para el cálculo los precios de los licores usados en la ponencia ya presentada.

Ejemplos de ron:

Licor (750 cc)	Precio * actual antes de impuestos (\$)	Impuesto (\$)	Precio Final actual (\$)	Precio final con Reforma (\$)	Variación de precio final
Ron Viejo de Caldas	21.340	10.710	32.050	34.375	7.3%
Ron Bacardi	17.670	20.080	37.750	31.771	-15.8%

Ejemplo con aguardiente y vodka:

Licor (750 cc)	Precio * actual antes de impuestos (\$)	Impuesto (\$)	Precio Final actual (\$)	Precio final con Reforma (\$)	Variación de precio final
Aguardiente Antioqueño	19.426	8.874	28.300	30.663	8.3%
Vodka Old Time	25.170	20.080	45.250	41.521	-8.2%

Ejemplos con whisky:

Licor (750 cc)	Precio * actual antes de impuestos (\$)	Impuesto (\$)	Precio Final actual (\$)	Precio final con Reforma (\$)	Variación de precio final
Whisky Old Parr	72.820	20.080	92.900	103.466	11.4%

*Este no es el precio resultante del costo de producción, sino el precio final al consumidor menos el impuesto resultante de aplicar una tarifa por grado alcohólico. Es así en todos los casos de estos cuadros. Habría que saber si son correctos los cálculos del impuesto ad valorem.

El cuadro de la página 9 muestra un panorama más detallado.

Las consecuencias de la reforma mostradas en los cuadros para los 5 ejemplos escogidos, permiten 3 conclusiones sobre la propuesta en consideración.

Primera, se aumenta el precio de los licores nacionales, porque lo que se mostró con relación al aguardiente Antioqueño sucede con el resto de aguardientes y rones nacionales.

Segunda, se disminuye el precio de los licores importados baratos como el ron Bacardí Blanco, el cual baja en 15.8%. Con esto se estimulan sus importaciones con el agravante de que tiene más alto grado alcohólico que los nacionales (40 grados para el ron Bacardí Blanco) con sus efectos negativos sobre la salud pública.

Tercera en licores importados de alto precio como el Whisky Old Parr, se estimula el contrabando por un aumento a precios que ya son bastante altos.

VII. LA PROPUESTA Y EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD

En el tema de licores es muy importante el control a la ilegalidad. La diferencia entre costos de producción y precio de venta es muy grande y por lo tanto los estímulos a la ilegalidad son también muy grandes. Esa ilegalidad tiene dos formas: el contrabando y la adulteración.

Durante mi experiencia como gobernador de Nariño aprendí bastante sobre el tema. Permítanme hablar en nombre propio de esa experiencia concreta.

Los licores autorizados eran el Aguardiente Nariño, el Ron Viejo de Caldas y los licores importados cuyo consumo era marginal, aún con un in bond a 50 metros de la frontera de Ipiales.

Lo primero que debe anotarse es que las preferencias de los consumidores en licores cambian con facilidad. Están relacionadas con un efectivo mercadeo y con la disponibilidad de productos para escoger.

En 2011, en el último año de mi mandato, tuve que enfrentar algunas dificultades por disminución del consumo de aguardiente que relataré un poco más adelante. Ellas se superaron finalmente y ese año fue el más exitoso en ventas de los productos autorizados, llegando a 5.6 millones de botellas de 750 cc, (4.6 millones de Aguardiente Nariño y 1 millón de Ron Viejo de Caldas).

El año pasado, 2015, ese consumo llegó a uno de los puntos más bajos de la historia reciente, con un total de 3.6 millones de botellas, 2.1 millones de aguardiente y 1.5 millones de ron.

2 millones de botellas menos han tenido un efecto de disminución de las rentas departamentales enorme.

¿Sería que se dejaron de consumir esas botellas de alcohol? La probabilidad de que así sea es inexistente. Simplemente se reemplazó por otros licores que no pagaron impuestos. Se reemplazó por la ilegalidad.

El análisis de lo que sucedió, a la luz de mi experiencia y después de conversar con el actual gobierno de ese departamento, es que se dispararon el contrabando y la adulteración, por una mezcla de debilitamiento del mercadeo del aguardiente y la falta de control.

El contrabando se centra en un aguardiente ecuatoriano de bajo precio, llamado Norteño. Su control es fácil, pues su empaque es distinto, aunque por la enorme diferencia de precio es imposible sacarlo del mercado. Es asunto de mantenerlo restringido a la zona más cercana a la frontera. Es una tarea que se ha hecho con cierto éxito a lo largo de los últimos 10 años.

La otra ilegalidad es la adulteración. El tema se empezó a mostrar complicado cuando se generalizó la importación de alcohol étílico ecuatoriano al país a través de camiones tanques. En mi región se “ordeñaba”, y seguramente se sigue haciendo, una pequeña porción de cada uno de ellos y se mezclaba con agua, azúcar y anís para empaclarlo en botellas de Aguardiente Nariño.

Aquí el control se volvió mucho más complicado. Tuvimos que adoptar medidas fuertes y costosas para controlar el fenómeno. Encontrar una botella de aguardiente adulterado es difícil y los funcionarios de control se volvieron especialistas en temas como tapas de seguridad, estampillas y pruebas de sabor.

La caída de ventas en Nariño la explica el aumento de la ilegalidad por insuficiente control, donde la adulteración está jugando un papel importante.

El proyecto va a producir la venta autorizada de todos los productos en el país, incluyendo el aguardiente ecuatoriano Norteño. En esas condiciones el control de la ilegalidad se va a volver mucho más difícil.

El solo pensar en cómo controlar 10 o 15 marcas de aguardiente para evitar la adulteración me da dolor de cabeza. O como limitar la venta de Norteño sin impuestos cuando su introducción sea legalizada me da jaqueca.

La tesis que el proyecto genera un aumento automático de ingresos a los departamentos es una ilusión. Para Nariño al menos, es todo lo contrario. Cuando la diferencia de precios entre la producción de una bebida como el aguardiente y su precio de venta es tan grande, el control se vuelve vital. Y ese control se vuelve imposible con la proliferación de marcas.

Análisis comparativo del régimen actual y de la reforma al impuesto a licores importados y nacional

Producto (750 cc)	Precio antes de impuesto	Actual				Con Reforma						Cambio Imp (puntos %)	Cambio Precio final (%)
		Grado Alc	Total Imp	Precio final	Carga Fiscal	\$220 x Grado alc	IVA (5%)	Ad valorem (25%)	Total Imp nominal	Precio final	Carga Fiscal		
Importados													
Whisky Royal Salute	515.020	40,0	20.080	535.100	3,8%	8.800	25.751	128.755	163.306	678.326	24,1%	20,3%	26,8%
Ginebra Tanqueray	118.306	47,0	23.594	141.900	16,6%	10.340	5.915	29.577	45.832	164.138	27,9%	11,3%	15,7%
Ron Zacapa	86.820	40,0	20.080	106.900	18,8%	8.800	4.341	21.705	34.846	121.666	28,6%	9,9%	13,8%
Whisky Old Parr	72.820	40,0	20.080	92.900	21,6%	8.800	3.641	18.205	30.646	103.466	29,6%	8,0%	11,4%
Ginebra Inglesa Beefeater	64.506	47,0	23.594	88.100	26,8%	10.340	3.225	16.127	29.692	94.198	31,5%	4,7%	6,9%
Whisky Black Label 12 Años	63.306	47,0	23.594	86.900	27,2%	10.340	3.165	15.827	29.332	92.638	31,7%	4,5%	6,6%
Vodka Absolut	41.720	40,0	20.080	61.800	32,5%	8.800	2.086	10.430	21.316	63.036	33,8%	1,3%	2,0%
Vodka Smirnoff	35.520	40,0	20.080	55.600	36,1%	8.800	1.776	8.880	19.456	54.976	35,4%	-0,7%	-1,1%
Whisky Red Label	32.820	40,0	20.080	52.900	38,0%	8.800	1.641	8.205	18.646	51.466	36,2%	-1,7%	-2,7%
Vodka Old Time	25.170	40,0	20.080	45.250	44,4%	8.800	1.259	6.293	16.351	41.521	39,4%	-5,0%	-8,2%
Ron Bacardi Blanco	17.670	40,0	20.080	37.750	53,2%	8.800	884	4.418	14.101	31.771	44,4%	-8,8%	-15,8%
Champaña Dom Perignon	603.628	12,0	3.672	607.300	0,6%	2.640	30.181	150.907	183.728	787.356	23,3%	22,7%	29,6%
Vino Casillero del Diablo	44.519	13,5	4.131	48.650	8,5%	2.970	2.226	11.130	16.326	60.845	26,8%	18,3%	25,1%
Nacionales													
Ron Viejo de Caldas	21.340	35,0	10.710	32.050	33,4%	7.700		5.335	13.035	34.375	37,9%	4,5%	7,3%
Aguardiente Antioqueño	19.426	29,0	8.874	28.300	31,4%	6.380		4.857	11.237	30.663	36,6%	5,3%	8,3%
Ron Santa Fe Añejo	16.126	29,0	8.874	25.000	35,5%	6.380		4.032	10.412	26.538	39,2%	3,7%	6,2%
Vino Moscatel	8.310	10,0	3.060	11.370	26,9%	2.200		2.078	4.278	12.588	34,0%	7,1%	10,7%

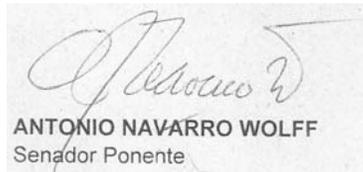
Hay otros aspectos del proyecto que son positivos: las definiciones sobre diferentes tipos de licores, el tema del alcohol potable, la simplificación de trámites, las funciones a la DIAN para hacer más eficaz el control al contrabando, la señalización, la posibilidad de un IVA para favorecer la industria nacional.

Sin embargo, el corazón del proyecto es en nuestra opinión inconveniente, por lo cual, si no es posible modificaciones de fondo a los aspectos antes citados, lo mejor sería archivarlo.

PROPOSICIÓN

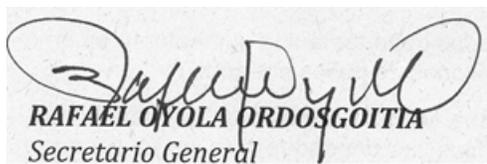
Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República ARCHIVAR en tercer debate la ponencia al **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 135 de 2015 Cámara y 158 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio de monopolio Rentístico de Licores Destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Senadores de la República,

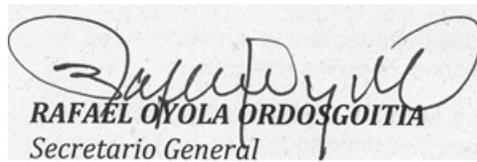

ANTONIO NAVARRO WOLFF
Senador Ponente

Bogotá D. C., 7 de junio de 2016

En la fecha se recibió Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio de monopolio rentístico de licores vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones**, presentado por el Senador Antonio Navarro Wolff, a las 9:30 a. m. En 14 folios.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para Primer Debate, consta de diez (10) folios.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2016 SENADO, 152 DE 2015 CÁMARA

por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores, vinos, aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador doctor
GERMÁN DARÍO HOYOS GIRALDO
Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente
Senado de la República

Ref.: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores, vinos, aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones.

Honorable señor Presidente:

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República precedida por su Señoría, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta someto a su consideración, y a la de los honorables Senadores, el presente informe de ponencia solicitando el Archivo del **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El seis (6) de octubre de 2015 el honorable Representante a la Cámara, Alejandro Carlos Chacón, radicó el proyecto de ley “*por medio de la cual se crea el Impuesto al Valor Agregado especial para licores, aperitivos, vinos y similares, se derogan las Leyes 223 de 1995, 788 de 2002 y Ley 1393 de 2010, y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 799 de 2015.

Posteriormente, el día cuatro (4) de noviembre de 2015 el Gobierno nacional, mediante escrito suscrito por los señores Ministros de Comercio, Industria y Turismo, y de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “*por la cual se fija el régimen propio del Monopolio Rentístico de Licores Destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 880 de 2015.

Así mismo, y de conformidad con lo establecido por los artículos 163 de la Constitución Política y 191 de la Ley 5ª de 1992, los mencionados Ministros, representando el Gobierno nacional, radicaron mensaje de trámite de urgencia, para que el proyecto de ley se tramitara en sesiones conjuntas.

Finalmente, el honorable Representante Christian José Moreno Villamizar presentó el día 10 de noviembre de 2015 el Proyecto de ley “*por medio de la cual se regula el régimen propio del Monopolio Rentístico sobre Licores Destilados y alcoholes y se dictan otras disposiciones para homologar el trato impositivo a las bebidas alcohólicas*”, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 911 de 2015.

Estos proyectos de ley fueron acumulados por decisión del Presidente de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, en atención a lo dispuesto por el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992.

El mensaje de urgencia presentado inicialmente por el Gobierno fue retirado, en atención a las elecciones regionales de gobernadores.

El día 16 de diciembre de 2015 se dio primer debate al proyecto de ley en sesión de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, siendo aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 152 de 2015 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley número 135 de 2015 y 158 de 2015 de Cámara.

El Proyecto se publicó en la *Gaceta del Congreso* de la República número 159 de 2016, que contenía la ponencia para segundo debate. El proyecto de ley se discutió y se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2016.

Mediante Oficio CTE-CS-0059-2016 del 31 de mayo de 2016, la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de Senado me designó ponente para primer debate junto con varios honorables. Senadores de esta célula legislativa.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley tiene como objeto principal el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados, con el presunto fin de obtener recursos para los departamentos, con una finalidad social asociada a

la financiación preferente de los servicios de educación y salud.

De acuerdo con los autores, el monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar directamente, o a través de terceros, la producción e introducción de licores destilados.

No obstante lo anterior, esta afirmación contenida en la ponencia del proyecto no guarda relación con el hecho de que la existencia del monopolio rentístico a favor de los departamentos es un sistema diseñado con el objetivo de fortalecer las rentas departamentales, transferir recursos a la salud y a la educación, y generar dinamismo económico en las regiones, lo cual ya se encuentra previsto desde 1905, con el monopolio del Estado sobre la producción, introducción y venta de licores.

Dicho reconocimiento se elevó a norma constitucional, al quedar establecido en el artículo 336 de la Constitución Política de 1991, en donde se estipula que los monopolios se establecerían como generadores de rentas para los departamentos con una finalidad de interés público o social, y que cuando las rentas se obtuvieran por este monopolio, estarían destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

Así las cosas, la financiación preferente de la salud y la educación ya fue objeto de tratamiento constitucional y legislativo, y la iniciativa que se pretende aprobar busca privilegiar el mismo objeto en detrimento de los departamentos y de la producción nacional, entre otras afectaciones.

Por su parte, la exposición de motivos no solo incluye el *objeto* del artículo 1º, también cuenta con compromisos asumidos por el Estado en cuanto a:

- Fijar el régimen propio rentístico de licores.
- Fortalecer las finanzas territoriales.
- Contar con un régimen transparente y claro en materia de licores que reduzca los incentivos al contrabando.
- Equilibrar cargas fiscales entre productores nacionales y extranjeros.
- Promover el desarrollo empresarial de un sector con alto potencial de crecimiento.
- Cumplir con compromisos internacionales a los cuales Colombia se ha adherido. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Es por ello que no queda clara la verdadera intención o finalidad con la que se presenta el proyecto de ley.

III. CONSIDERACIONES GENERALES QUE JUSTIFICAN LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY SUB EXAMINE

1. EL SECTOR DE LOS LICORES EN COLOMBIA

El sector de licores en Colombia se ha constituido como un monopolio público debido a la importancia económica y social de las empresas estatales de este sector. La competencia ha estado fuertemente regulada con el fin de proteger la transferencia de recursos de las industrias licoreras públicas a los departamentos,

destinados a salud y educación, a través de utilidades empresariales e impuestos.

A pesar de la relevancia social y el valor empresarial de la industria licorera nacional, el gobierno pretende con este proyecto de ley adecuar el sector a los intereses de determinadas transnacionales, así como imponer exigencias derivadas de su afán por ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ello sin mencionar la interpretación abierta de Tratados de Libre Comercio que no han demostrado los resultados esperados, y para lo cual se ha propuesto en el Honorable Congreso de la República decretar un moratoria para la negociación y suscripción de nuevos instrumentos internacionales sobre la materia.

Si se aprobare el presente proyecto de ley, la función económica y social de las industrias licoreras estatales estaría en riesgo al abrirse la posibilidad de que se desmonte el monopolio de licores y se dé paso a un sistema de libre competencia sobre un sector que no solo debe ser fuertemente regulado, sino que es fuente directa de financiación de salud y educación por vía del monopolio rentístico.

Es evidente que la industria nacional no estaría en capacidad de competir contra las empresas extranjeras y las transnacionales que dominan el mercado mundial de bebidas alcohólicas, y que producen diferentes clases de licores frente a las cuales los departamentos y las industrias de licores no podrían sobrevivir. De acuerdo con Cedetrabajo la industria aporta 1.500 empleos directos que estarían en riesgo de perderse¹.

2. EL RECAUDO

En la actualidad la fuente de mayores ingresos tributarios para los departamentos son las cervezas, seguido por los impuestos a los licores.

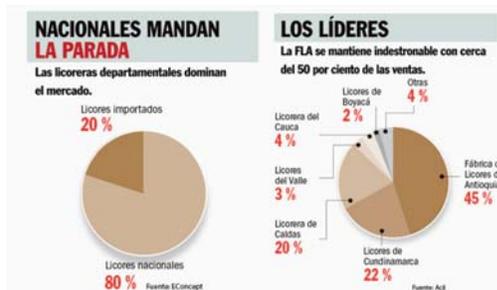
Para 2014 el peso que tenían las cervezas dentro de los ingresos de recaudo propio era del 22,7%, para el caso de los licores la representación es del 13,5%. Sobre el total de los tributos las cifras ascienden a 28,2% y 17%.

Con relación a 2013, ambos han perdido participación dentro del recaudo propio, por su menor crecimiento de un año respecto al otro:

INGRESOS DE RECAUDO PROPIO 2013 - 2014							
valores en miles de millones de pesos							
CONCEPTO	2013	% PIB	2014	% PIB	Crecimiento Real 2014/2013	% del Total 2013	% del Total 2014
TOTAL	1.028.211	8,8%	1.055.880	8,8%	4,3%	81,8%	88,3%
Impuestos Adicionales	406.775	0,1%	396.388	0,1%	-12,4%	6,8%	7,2%
Impuesto Predial Verticales (San Andrés)	6.421	0,0%	5.201	0,0%	-17,8%	0,1%	0,1%
Impuesto de Industria y Comercio (San Andrés)	6.234	0,0%	5.190	0,0%	-16,8%	0,1%	0,1%
Impuesto de Industria y Comercio (San Andrés)	6.234	0,0%	5.190	0,0%	-16,8%	0,1%	0,1%
Impuesto de Industria y Comercio (San Andrés)	6.234	0,0%	5.190	0,0%	-16,8%	0,1%	0,1%
Licor	1.627.861	0,1%	1.588.207	0,1%	-2,4%	14,2%	13,7%
Cerveza	1.734.528	0,2%	1.742.537	0,2%	0,5%	20,9%	22,7%
Cognac y Jalebis	489.822	0,1%	452.968	0,1%	-6,9%	6,7%	5,9%
Tobacco Comercio Exterior Motor	219.827	0,0%	208.425	0,0%	-5,2%	4,6%	4,4%
Champiña	771.822	0,1%	808.200	0,1%	4,7%	10,8%	12,2%
Impuesto de Transporte por Conductores y Conductores	-	0,0%	-	0,0%	0%	0%	0%
Impuesto Único a la Fuente de San Andrés (San Andrés)	16.227	0,0%	14.400	0,0%	-11,2%	0,2%	0,2%
Otros Ingresos Tributarios	212.688	0,0%	227.418	0,0%	6,9%	2,9%	3,0%
NO TRIBUTARIOS	1.107.488	0,2%	1.068.307	0,2%	-4,4%	19,3%	19,0%
Tasa de Valores Adicionales	475.841	0,1%	520.524	0,1%	10,7%	6,5%	6,9%
Clases de Ingresos	601.647	0,1%	617.283	0,1%	2,6%	12,7%	12,7%
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	1.935.700	1,6%	1.924.187	1,6%	-0,6%	100,0%	100,0%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Hoy en día, de las 19 licoreras que había a comienzos de los noventa, solo quedan seis grandes (la FLA y las Industrias de Licores de Cundinamarca, Caldas, Cauca, Valle y Boyacá), y dos pequeñas, Meta y Tolima:



Fuente: Revista Semana

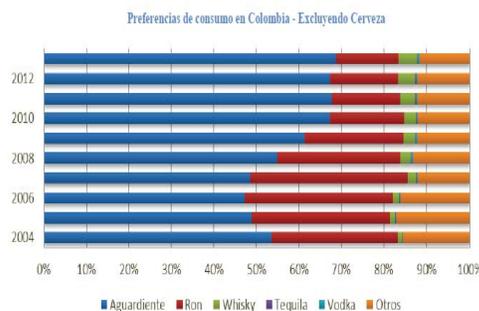
Dentro del recaudo tributario solo en cuatro (4) departamentos el impuesto sobre los licores ejerce un peso mayor al 30%, de los cuales tres (3) tienen industria licorera en su departamento.

Por ingreso Antioquia es el que marca un mayor seguido de Valle, nuevamente se resalta que entre los departamentos los que tienen mayores ingresos tienen industrias licoreras:

MILLONES

Antioquia	348.377
Valle	103.205
Cauca	48.683
Bolívar	46.017
Caldas	43.122

Aunque en los últimos años el whisky ha ganado terreno, el ron y el aguardiente siguen teniendo el 80% de las preferencias de consumo entre los colombianos, en especial el aguardiente que llega casi al 70% del mercado:



3. EL PROYECTO FRENTE A LA SITUACIÓN DEL SECTOR

El 24 por ciento del licor que se consume en el país es ilegal. Esto lo reveló un estudio contratado por la Federación Nacional de Departamentos (FND), en alianza con la Universidad EAFIT y con el acompañamiento de la firma consultora Invamer. El 70 por ciento corresponde a tragos adulterados y el otro 30 por ciento es de contrabando.

El proyecto de ley señala que la ambigüedad en las normas que regulan el ejercicio de los monopolios de introducción de licores, deriva en un incentivo al contrabando. Lo que no menciona es que si bien los cálculos presentados en el proyecto de ley son ajustados a la realidad, esto encarece los licores y por ende estimula el contrabando y que el licor se siga adulterando.

¹ ARENAS, Darío. *Ley de Licores de Santos: emboscada a la industria licorera nacional*. Revista Deslinde, CEDETRABAJO, edición mayo de 2016.

PÉRDIDA FISCAL INCLUYENDO FUGA DE IMPUESTOS

País	Tamaño del mercado ilegal (Millones de dólares)	Pérdida fiscal (Millones de dólares)	Participación del mercado ilegal
Colombia	1,358	468	23.6%
Ecuador	749	128	28.6%
El Salvador	70	19	23.5%
Honduras	22	2	13.1%
Panamá	20	2	2.4%
Perú	1,173	117	30.8%

Fuente: Euromonitor International (2012)

Las proyecciones esperan un aumento de participación del aguardiente dentro del mercado y un mayor recaudo del *whisky* de gama alta, pero no menciona el efecto que puede tener el contrabando, el licor adulterado, y la tasa de cambio frente a los nuevos precios que se esperan con la medida.

Según la consultora Xerfi Global (2010), en 2009 las ventas de los 10 principales productores de licores y cervezas del mundo alcanzaron los 95.000 millones de euros (aproximadamente 345 billones de pesos colombianos), los mismos recursos que el Producto Interno Bruto de países como Yemen, Serbia o Croacia. Combinados, los empleos directos e indirectos que este sector genera en Europa ascienden a 3 millones, y en Estados Unidos, solo la industria de la cerveza, mantiene ocupados a 1,7 millones de personas.²

La tendencia en los últimos años del negocio de licores ha sido la concentración en pocos y poderosos grupos empresariales. La compra de la cervecera SAB Miller (que había adquirido a la colombiana Bavaria en 2005) por parte de la Belgo-Brasileira Anheuser-Busch InBev, supone la tercera fusión empresarial más grande de la historia. 1 de cada 3 cervezas que se venden en el mundo pertenece a esta compañía, y más del 99% del consumo de esta bebida en Colombia se da por cuenta de la trasnacional.

En el caso de la venta de licores destilados, si bien el nivel de concentración es menor, las 5 principales empresas del sector controlan más del 50% del total de las ventas. La británica Diageo y la francesa Pernod Ricard han adquirido varias compañías alrededor del mundo. Según Xerfi (2010), estas multinacionales le apuestan a las fusiones y a las adquisiciones para ganar acceso a nuevos canales de distribución, diversificar fuentes de utilidades, incrementar el poder de negociación (con gobiernos y agentes del negocio), reducir la competencia, y disminuir los costos de producción, distribución y mercadeo.³

Cuadro 3. Proyección del recaudo 2016

Producto	2016 Sin reforma		2016 con reforma				
	Participación Mercado	Recaudo millones \$	Participación Mercado	Recaudo millones \$			
>35	Whisky gama alta	2.4%	85.922	6.0%	2.4%	106.535	6.4%
	Whisky gama media	1.1%	39.010	2.7%	1.2%	33.511	2.0%
	Vodka	0.9%	17.018	1.2%	0.5%	16.131	1.0%
	Ron >35	0.9%	16.450	1.2%	0.5%	15.693	0.9%
	Tegulares	0.4%	12.587	0.9%	0.4%	13.245	0.8%
	Gauletes	0.1%	5.796	0.4%	0.1%	7.006	0.4%
	Brandy y Cognac gama alta	0.0%	486	0.0%	0.0%	980	0.1%
	Aguardiente	50.1%	783.721	55.1%	51.3%	855.787	51.2%
	Ron <35	13.9%	263.033	18.5%	13.9%	309.534	18.5%
	Vino gama alta	9.9%	69.891	4.9%	9.1%	141.869	8.5%
<35	Vino gama baja	10.2%	43.952	3.1%	9.7%	64.541	3.9%
	Brandy gama baja	1.1%	21.093	1.5%	1.1%	23.018	1.4%
	Aperitivo	3.4%	21.058	1.5%	3.5%	24.027	1.4%
	Otros	6.2%	41.471	2.9%	6.1%	60.406	3.6%
	TOTAL	100.0%	1.421.477	100.0%	1.672.281	100.0%	

2 International Center for Alcohol Policies, 2006.
3 *Ibid.*

Las proyecciones de la exposición de motivos muestran un aumento en el recaudo, no obstante, es claro que el proyecto de ley fija el impuesto por botella, reduciendo unas cargas en el ron importado, y menos al *whisky* en comparación con otros licores.

VARIACIONES

Aguardiente	13,4
Ron nal. (<35°)	25,1
Vino nal.	63,9
Otros nal.	24,5
Ron imp (>35°)	-2,5
Whisky	15,5
Vino imp.	135,9
Otros imp.	32,4

4. CONSECUENCIAS DEL PROYECTO

Mejorar los ingresos de los departamentos y aprovechar mejor el monopolio de licores si requiere una revisión a la forma como lo llevan los departamentos, pero el proyecto de ley no provee una solución, sino que abre la posibilidad de que la competencia con transnacionales y el desmonte definitivo de las licoreras afecten el monopolio rentístico del Estado.

La afectación recaería especialmente en los departamentos con industrias licoreras grandes, no solo por el monopolio de comercialización, sino también el de producción, como es el caso de la licorera de Antioquia.

Un aumento de los impuestos estimula grandes problemas como contrabando y adulteración de licores. A pesar de que el articulado menciona el contrabando, no puntualiza en las medidas para controlarlo.

Un adulterador enfrenta bajos costos de producción, por ende si evade o elude impuestos puede apropiarse de más de la mitad del precio de venta (si vende su producto a precios similares a los del original). De igual forma, así venda sus productos a precios inferiores a los de las bebidas alcohólicas originales, los adulteradores siguen teniendo un margen importante de ganancias de la actividad ilegal:



Las industrias licoreras se han venido acabando desde 1991, mostrando la ineficiencia en estas entidades presas de la corrupción en los departamentos. Actualmente las pocas que quedan no atraviesan su mejor momento, ni están cumpliendo cabalmente las proyecciones que ellas mismas se han planteado.⁴

4 23 departamentos y la República de Colombia demandaron a Seagram, Diageo y Pernod Ricard por haber “dirigido, administrado y controlado un esquema criminal para competir de manera sucia (...) vendiendo premeditadamente sus productos dentro de canales ilegales y recibiendo pagos en la forma de ingresos de lavado por la venta de narcóticos y otras actividades criminales para obtener una ventaja competitiva

Aunque el Proyecto se divulga bajo la figura de aumentar el recaudo en los departamentos, es claro que existen otros objetivos que buscan cumplir compromisos con acuerdos comerciales u otros ya pactados.

La OCDE en seis (6) recomendaciones señala que “se sigue discriminando entre los licores importados y los licores producidos localmente [y] una disminución en el impuesto especial sobre las bebidas alcohólicas importadas en Colombia podría aumentar los ingresos fiscales del gobierno por la venta de licores”.⁵

Bajo este argumento el Gobierno nacional ha presentado varias veces un mismo Proyecto, lo ha acumulado, ha tratado de darle trámite de urgencia, y ahora pretende un instrumento con dos propósitos evidentes: i) la reducción de impuestos a importados para ampliar acceso de los productos de las transnacionales, y ii) la eliminación de los monopolios públicos, imponiendo la libre competencia. De esta forma, el gobierno recoge los objetivos de los grandes productores mundiales: abrir completamente el mercado a los licores de talla internacional y debilitar la industria nacional para que las empresas públicas no tengan otra opción que ser absorbidas por las grandes multinacionales.

Como forma de justificar la disminución de impuestos a los licores extranjeros, el Gobierno alega que existe discriminación en el cobro de impuestos a los productos extranjeros, y que en cumplimiento de los TLC, la discriminación debe cesar. La tarifa del Impuesto al Consumo que se cobra en Colombia desde 2002 no discrimina entre licores nacionales y extranjeros. Existe una diferenciación en el cobro fijada por criterios de salud, ya que los licores de más de 35 grados pagan un mayor impuesto (\$502 pesos por grado alcoholimétrico) y los de menos de 35 grados una tarifa menor (\$306 pesos por grado alcoholimétrico). Esta medida pretende desestimular el consumo de licores con base en precios elevados (en especial entre los jóvenes), tal como lo ha recomendado la Organización Mundial de la Salud (OMS).⁶

La nueva fórmula para cobrar el impuesto al consumo plantea el pago de \$200 pesos por grado alcoholimétrico (sin distinción entre licores mayores o menores de 35 grados), y una tarifa del 25% del precio de venta de la botella de licor.

El efecto de la nueva fórmula sería neutro en aguardientes, incrementaría el recaudo en ronnes en \$21.500 millones y en licores de más de 35 grados, disminuiría en \$6.500 millones. De esta manera, los licores extranjeros pagarán menos impuestos, con lo que disminuirá el costo de sus productos, se reducirá el precio de venta y tomarán parte del mercado que tienen hoy los licores nacionales.⁷ Así lo reconoce un estudio realizado para Diageo Colombia (Afanador & Joya, 2013), en el que se señala que “Diageo se encuentra ante una gran oportunidad al recibir esta preferencia arancelaria, que podría ser asumida de diferentes formas: ya sea marginando a un más alto nivel, o reflejando estas pre-

sobre los demandantes, y así sacarlos de su negocio legítimo, para monopolizar mercado” (Semana, 2008).

5 Recomendaciones OCDE, 2014.

6 De hecho, una ginebra o un vodka producidos por una industria licorera nacional pagan la misma tarifa que un producto extranjero de este tipo al tener los mismos grados alcoholimétricos.

7 De acuerdo a cálculos de Pabón (2015).

ferencias en un menor precio al consumidor, logrando así que sus productos sean aún más asequibles de lo que son hoy en día y posiblemente tomando parte del mercado que actualmente tienen los licores nacionales como ronnes y aguardientes”.⁸

Actual

Base gravable y tarifa	H a s t a 35°	256 COP por cada grado alcoholimétrico
Base gravable y tarifa	Más de 35°	420 COP por cada grado alcoholimétrico

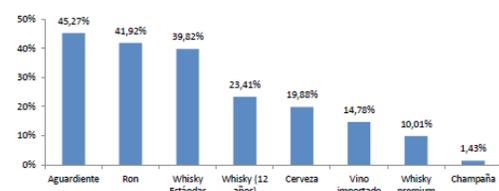
Propuesto

Base gravable	Componente específico: Volumen de alcohol del producto expresado en grados alcoholimétricos
Componente específico y ad valorem	Componente ad valorem: Precio de venta al público por unidad de 750 cc.
Tarifa (Componente específico y ad valorem)	Componente específico: Por cada grado alcoholimétrico en unidad de 750 cc. será de \$200
	Componente ad valorem: 25% sobre el precio de venta al público certificado por el DANE sin incluir gravámenes.

El régimen tarifario actual solo tiene en cuenta el nivel de alcohol y no tiene el precio de venta en cada producto. Por este motivo, dos productos con igual número de grados de alcohol pero con dos precios diferentes pagan el mismo impuesto, y por tanto uno tiene mayor carga impositiva relativa a su precio.

En cuanto a la presión fiscal sobre el precio promedio al público representa cerca del 40% del precio final (45,3%), ronnes (41,9%) y whisky estándar (39,8%). Las bebidas alcohólicas tales como el whisky 12 años (23,41%), whisky premium (10,01%) y champaña (1,43%) presentan una presión fiscal menor al 25%.

Presión fiscal precio al público por categoría de bebida alcohólica año 2011



Nota: Precio de venta al público promedio en unidad de 750cc, cerveza por unidad de 330cc. Fuente: ACIL, información a noviembre de 2011

Es de resaltar que las mismas proyecciones presentadas por el Gobierno nacional siguen mostrando estas disparidades, el aguardiente seguirá teniendo una mayor carga fiscal y el ron mucho mayor a sus competidores importados.

Cuadro 2. Efectos de la propuesta por producto (Específico \$200 por grado de alcohol y 25% ad valorem)

Categoría	Específico actual 2015			Propuesta 2015		
	Precio de Venta	Carga Fiscal	Impuesto por botella	Precio de venta	Carga fiscal	Impuesto por botella
Aguardiente	24.936	34,3%	8.551	26.079	37%	9.694
Ron nal. (<35°)	34.964	29,5%	10.324	37.557	34%	12.918
Vino nal.	11.605	20,2%	2.350	13.108	29%	3.852
Otros nal.	16.532,1	29,7	4.917	17.737,5	35%	6.122
Ron imp. (>35°)	64.390,0	30,3%	19.487	63.895,0	30%	18.993
Whisky	78.435	26,6%	19.488	81.451	28%	22.504
Vino imp.	30.143	12,8%	3.856	35.382	26%	9.096
Otros imp.	27.499,6	28,1%	6.394,4	29.571,2	33%	8.456

8 ARENAS, Darío. Ley de Licores de Santos: emboscada a la industria licorera nacional. Revista Deslinde, CEDETRABAJO, edición mayo de 2016.

El desmonte del monopolio estatal planteado en el Proyecto, aparte de ser inconveniente, desconoce la tradición constitucional, fiscal y legal a favor de los monopolios rentísticos, así como los beneficios que el recaudo por impuesto a licores ha generado para la salud y la educación.

Una iniciativa en este sentido es altamente contraproducente para las regiones y para el conjunto de la Nación. Se busca que las Asambleas Departamentales otorguen permisos por un lapso de 10 a 20 años a cualquier particular (nacional o extranjero) para producir licores. El otorgamiento de licencias a particulares transformaría totalmente el modelo vigente, pasando a un sistema de libre competencia, en el que las licoreras estatales deberán competir contra gigantes como *DIAGEO* y *Pernod Ricard* con valores de mercado de 71.000 millones de dólares y 32.500 millones de dólares respectivamente, y que invierten en publicidad y mercadeo más de 1.000 millones de dólares al año.

La iniciativa, como está formulada, adolece de grandes defectos, como el aumentar de manera generalizada las imposiciones económicas a los licores, con lo cual, dice, se generará más contrabando.

Adicionalmente la mayor carga la asumirán los licores nacionales, con lo cual se afectan las finanzas de los departamentos.

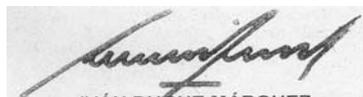
El Gobierno ha afirmado que los ingresos de los departamentos aumentarán en un 20 por ciento al pasar de 1,3 billones a 1,7 billones de pesos por año.

El 80 por ciento de los colombianos consume licores nacionales, Colombia tiene más de seis o siete departamentos cuyas finanzas dependen más de un 30 por ciento de los ingresos de este impuesto. Aumentar la carga tributaria en el licor nacional generará mayores incentivos para la criminalidad asociada a la adulteración, contrabando, infracciones marcarías, entre otras.

IV. PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, solicito a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República **ARCHIVAR el Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores, vinos, aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Senadores,



IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Senador de la República

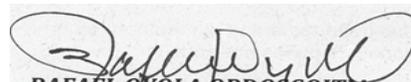
Bogotá D. C., 7 de junio de 2016

En la fecha se recibió Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio de monopolio rentístico de licores vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones**, presentado por el Senador Iván Duque Márquez, a las 9:30 a. m. En 14 folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para Primer Debate, consta de catorce (14) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2016 SENADO, 160 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

Bogotá, D. C., junio 2 de 2016

Doctor

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

En atención a la designación hecha y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley 179 de 2016 Senado, 160 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3**, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa se presentó a consideración del honorable Congreso de la República el 31 de octubre de 2014, teniendo en cuenta el tema abordado por este proyecto fue remitido a la Comisión III Constitucional Permanente de Cámara para su primer debate, en dicha Comisión fue debatido y aprobado el 26 de mayo del presente año.

Continuando con su trámite este proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el pasado 12 de mayo. Posteriormente es trasladado a la Comisión Tercera del Senado de la República, donde por designación de la Mesa Directiva fue nombrando ponente el honorable Senador Juan Manuel Corzo. En esta célula legislativa fue debatido y aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria del día 1º de junio del año en curso.

2. LAS VENTAJAS DEL CRÉDITO EDUCATIVO

De acuerdo con varios estudios sobre la materia, la educación la herramienta que más garantiza movilidad social¹, de estas investigaciones podemos resaltar los siguientes puntos:

1. La educación de calidad incrementa la productividad y esto incide en que la economía funcione mejor.
2. Los países con niveles educativos altos tienen menos problemas sociales.

¹ Montenegro Armando, Montenegro Marcela (Compiladores) "Equidad y Movilidad Social Diagnósticos y Propuestas para la Transformación de la Sociedad Colombiana", Felipe Barrera. 2014. Al respecto ver: Bardey David en <http://www.portafolio.co/opinion/analisis-beneficios-sociales-educacion>

3. De acuerdo con lo planteado en el estudio *Equidad y Movilidad Social Diagnósticos y Propuestas para la Transformación de la Sociedad Colombiana*, un país con una mayor movilidad social tiende a ser menos desigual.

El análisis de este vínculo entre educación y movilidad social también ha sido abordado por la Fundación Compartir², en dicho estudio se afirma contundentemente que siendo Colombia uno de los países con mayor desigualdad en América Latina y el mundo, la mejor vía para acabar con la inequidad es con educación de calidad para todos.

Esta iniciativa busca fortalecer el acceso y la permanencia en la educación superior a través del crédito educativo. Su objetivo específico es flexibilizar las condiciones en las que son otorgados estos créditos a través del Fondo Nacional de Ahorro, para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

El crédito educativo no es la solución a todos los males del sector, tampoco puede sustituir la necesaria y urgente inversión que requiere, y mucho menos nos exime de trabajar coordinadamente en la articulación de una política pública de educación superior con bases sólidas en materia de financiación y sostenibilidad del sistema. Pero sí es una herramienta válida para estrechar la brecha y brindar oportunidades de acceso a educación de calidad.

Al respecto un estudio contratado por el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)³ con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional para medir los resultados del Proyecto Acces puso en evidencia que:

- En las universidades el abandono del programa educativo fue del 4,7% entre los beneficiados con el crédito y del 21% entre los que no lo tenían.

- En las instituciones universitarias, el abandono fue del 4% entre los primeros y del 20 entre los segundos.

- En las instituciones tecnológicas alcanzó el 9% en el primer grupo y el 21 en el segundo

- En resumen, la deserción afectó al 11% de los beneficiados del crédito y al 36% entre los que no lo recibieron.

Nuestro punto de partida es la innegable correlación que existe entre el crédito educativo y la reducción de la deserción. Reducir estos índices junto con la flexibilización de las condiciones de pago de dichos créditos, es la meta de esta iniciativa. En resumen, este proyecto promueve el acceso y la permanencia en la educación superior por medio de un subsidio gubernamental a la tasa de interés de los créditos educativos del Fondo Nacional de Ahorro (FNA) para los beneficiarios de estratos 1, 2 y 3; tal como sucede actualmente para los créditos otorgados por Icetex.

Sobre este tema también se ha pronunciado la Mesa Temática sobre financiamiento de la educación superior, señalando que la transformación del Icetex constituye un avance fundamental en la política de educación superior en los últimos 10 años, y que lo establecido

en la ley 1547 de 2012 hizo del “crédito educativo una forma eficaz y económica de acceder a educación superior de calidad”⁴.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL CRÉDITO EDUCATIVO EN EL FONDO NACIONAL DE AHORRO

El objetivo principal del Fondo Nacional de Ahorro es administrar en forma eficiente las cesantías y ahorros de sus afiliados mejorando así su calidad de vida a través del otorgamiento de créditos para vivienda y educación⁵.

Los créditos educativos son ofrecidos a sus afiliados por cesantías y por Ahorro Voluntario, el beneficiario puede ser un familiar hasta el cuarto grado de consanguinidad: padres, cónyuge, abuelos, hijos, tíos, hermanos, primos.

Los préstamos aplican para programas educativos en todos los niveles, en pregrado: carreras técnicas, tecnológicas, profesionales y carreras para oficial o suboficial de las Fuerzas Militares de la República de Colombia y de la Policía Nacional. En el caso de los posgrados en Colombia y en el exterior: especializaciones, maestrías, doctorados y posdoctorados. Además programas de bilingüismo en el exterior y educación para el trabajo y desarrollo humano (ETDH).

Actualmente esta entidad con el objetivo de mejorar la oferta de crédito educativo y posicionarse como una entidad que provee una adecuada opción de créditos en educación superior para los afiliados y sus familias, modificó el reglamento de crédito educativo en los siguientes puntos⁶:

- Ofrece doce (12) modalidades de crédito.
- Indexación de la tasa de interés al IPC.
- Acompañamiento educativo.
- Introducción de periodos de gracia a capital.
- Introducción de la línea de crédito para programas de educación para el trabajo y desarrollo humano.
- Generación de convenios con Agentes Educativos, Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Instituciones de programas de Oficial y Suboficial, Instituciones de educación superior en el exterior y Agregadurías de Educación. Se encuentran vigentes 12 y en proceso de aprobación 28.

4. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2016 SENADO, 160 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. A los afiliados del Fondo Nacional de Ahorro por cesantías y/o ahorro voluntario contractual que sean beneficiarios de créditos educativos por parte de esta entidad para estudios de pre grado y que perte-

² Fundación Compartir, “Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos”. 2014.

³ En particular se analizó el impacto del proyecto Acces. Claves para el Debate Público, julio 2009 N° 27. p. 14.

⁴ Aportes de la mesa temática de financiamiento para la política pública de educación superior en Colombia, julio 4 de 2013.

⁵ Fondo Nacional del Ahorro, Informe de Gestión 2015. p. 14.

⁶ Ibid. P.29.

nezcan a los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén de acuerdo con los cortes establecidos por el Ministerio de Educación les serán subsidiados por parte del Gobierno nacional el 100% de los intereses del crédito, en las modalidades de corto y largo plazo, previa disponibilidad de recursos. Los beneficiarios sólo deberán asumir el pago del capital actualizado en el IPC.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional establecerá los cortes de Sisbén para los cuales aplica el beneficio otorgado en la presente ley.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Hacienda girará el valor correspondiente de los intereses causados de los créditos otorgados descritos en el presente artículo, a FNA.

Artículo 2º. En un plazo no mayor a 90 días el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

5. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas me permito rendir **ponencia favorable** y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Plenaria del Senado de la República **dar Segundo Debate al Proyecto Ley 179 de 2016 Senado, 160 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.**



JUAN MANUEL CORZO ROMAN
Senador Ponente

6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2016 SENADO, 160 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. A los afiliados del Fondo Nacional de Ahorro por cesantías y/o ahorro voluntario contractual que sean beneficiarios de créditos educativos por parte de esta entidad para estudios de pregrado y que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén de acuerdo con los cortes establecidos por el Ministerio de Educación les serán subsidiados por parte del Gobierno nacional el 100% de los intereses del crédito, en las modalidades de corto y largo plazo, previa disponibilidad de recursos. Los beneficiarios solo deberán asumir el pago del capital actualizado en el IPC.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional establecerá los cortes de Sisbén para los cuales aplica el beneficio otorgado en la presente ley.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Hacienda girará el valor correspondiente de los intereses causados de los créditos otorgados descritos en el presente artículo, a FNA.

Artículo 2º. En un plazo no mayor a 90 días el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



JUAN MANUEL CORZO ROMAN
Senador Ponente

BIBLIOGRAFÍA

Aportes de la mesa temática de financiamiento para la política pública de educación superior en Colombia. Diálogo Nacional sobre la educación superior promovido por el MEN y el CESU Documento Final julio 4 de 2013 [en línea]. Fecha de Consulta [agosto 15 de 2015]. Disponible en: http://aplicaciones2.colombiainprende.edu.co/mesas_dialogo/documentos/mesa81/23411propuestadocumentoalCESUmesadefinanciamientojulio4.pdf

Claves para el Debate Público [en línea]. Bogotá, julio de 2009, número 27. Fecha de consulta: [diciembre 10 de 2014]. Disponible en: <http://www.alfaguia.org/alfaguia/files/1320348484desercion%20universitaria%20un%20flagelo%20para%20la%20educacion%20superior.pdf>.

Educación Superior en Colombia: Situación Actual y Análisis de Eficiencia. Melo L, Ramos J, Hernández P. Banrep, 2014, p.10. [en línea]. Febrero 2014, número 808. Fecha de consulta: [mayo 12 de 2016]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-808>.

Equidad y Movilidad Social Diagnósticos y Propuestas para la Transformación de la Sociedad Colombiana. Montenegro Armando, Montenegro Marcela (Compiladores). 2014. Departamento Nacional de Planeación DNP – Universidad de los Andes.

Estadísticas de Educación Superior, Subdirección de Desarrollo Sectorial. [en línea] julio 30 de 2014. Fecha de consulta: [mayo 12 de 2016] Disponible en:

http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articles12350_Estadisticas_de_Educacion_Superior_.pdf

Fundación Compartir, tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos. 2014.

Los retornos sociales de la educación, Bardey David [en línea]. Fecha de Consulta [mayo 12 de 2016]. Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/analisis-beneficios-sociales-educacion>

Página Web Fondo Nacional de Ahorro <http://www.fna.gov.co/wps/portal/inicio/fna>

Bogotá D. C., 7 de junio de 2016

En la fecha se recibió Ponencia y Texto Propuesto para segundo Debate del **Proyecto al ley número 179 de 2016 Senado, 160 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estrato 1, 2 y 3.**



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Texto Propuesto para Segundo Debate, consta de nueve (9) folios.


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
 Secretario General

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 1º DE JUNIO DE 2016 PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2016 SENADO, 160 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. A los afiliados del Fondo Nacional de Ahorro por cesantías y/o ahorro voluntario contractual que sean beneficiarios de créditos educativos por parte de esta entidad para estudios de pregrado y que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3, priorizados en el Sisbén de acuerdo con los cortes establecidos por el Ministerio de Educación les serán subsidiados por parte del Gobierno nacional el 100% de los intereses del crédito, en las modalidades de corto y largo plazo, previa disponibilidad de recursos. Los beneficiarios solo deberán asumir el pago del capital actualizado en el IPC.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional establecerá los cortes de Sisbén para los cuales aplica el beneficio otorgado en la presente ley.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Hacienda girará el valor correspondiente de los intereses causados de los créditos otorgados descritos en el presente artículo, a FNA.

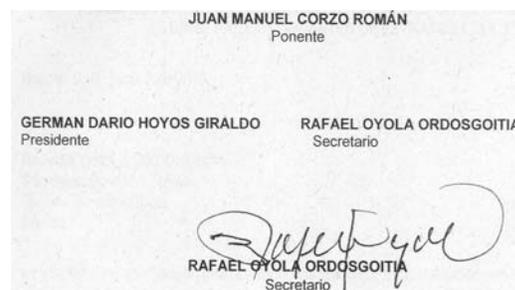
Artículo 2º. En un plazo no mayor a 90 días el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 3º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 1º de junio de 2016

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el Informe para Primer Debate al **Proyecto de ley número 179 de 2016 Senado, 160 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3**, una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número

24 de 1º de junio de 2016. Anunciado el día 31 de mayo de 2016, Acta número 23 de la misma fecha.



C O N T E N I D O

Gaceta número 364 - Martes 7 de junio de 2016
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

Informe de Conciliación al Proyecto de acto legislativo número 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.....	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 160 de 2016 Senado, por la cual se regula la operación de vehículos aéreos ultralivianos para favorecer el desarrollo agrícola y las nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales.....	5
Informe de ponencia para tercer debate al proyecto número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, acumulado con los proyectos de ley 135 de 2015 Cámara y 158 de 2015 cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores vinos y aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 189 de 2016 Senado, 152 de 2015 Cámara, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores, vinos, aperitivos y similares y se dictan otras disposiciones.....	11
Ponencia para segundo debate, texto aprobado en primer debate, texto propuesto para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate al proyecto de ley número 179 de 2016 Senado, 160 de 2014 Cámara, por medio de la cual se establece la tasa real de 0% de intereses en los créditos educativos otorgados por el Fondo Nacional de Ahorro para estudiantes de estratos 1, 2 y 3.....	16

