



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 665

Bogotá, D. C., viernes, 26 de julio de 2019

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto desarrollar el principio de buena fe contractual, mediante la adopción de una serie de medidas que protejan a las personas naturales y jurídicas que provean o suministren bienes y servicios al Estado y/o a los particulares, y que por tal hecho sean sometidas a condiciones contractuales gravosas en relación con el pago y el plazo para hacer efectivo el mismo.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Esta ley será de aplicación a todos los pagos causados como contraprestación entre particulares y de estos con el Estado, cualquiera de sus Ramas del poder público, Órganos autónomos, Órganos de control, Órganos electorales y/o de cualquier entidad territorial, las cuales deberán realizar el pago en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de recepción de la factura o cuenta de cobro.

Parágrafo 1°. El plazo máximo de pago al que se refiere el artículo anterior aplicará en las siguientes situaciones:

1. Compra y venta de bienes y servicios cuando el particular sea una pequeña empresa a la que se refiere el numeral 2 del artículo 2° de la Ley 905 de 2004.
2. Compra y venta de bienes y servicios cuando el particular sea una microempresa a la que se refiere el numeral 3 del artículo 2° de la Ley 905 de 2004.

Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta disposición:

1. Las operaciones comerciales donde intervengan consumidores finales y que estén sujetas a normas de protección del consumidor.
2. Los contratos de financiación mutuo o cualquier otro contrato en el cual los plazos diferidos sean elementos de la esencia del contrato respectivo.
3. Las obligaciones derivadas de procesos concursales o de reestructuración empresarial.
4. Los contratos en que las partes acuerden regirse bajo los principios del Acuerdo Unificado sobre Buenas Prácticas Industriales, Comerciales y Defensa del Consumidor (AUBPC) suscrito por la ANDI, FENALCO y ACOPI el 23 de diciembre de 2003.
5. Las deudas sometidas a procedimientos concursales incoados contra el deudor, que se regirán por lo establecido en su legislación especial.

Artículo 3°. *Procedimiento de facturación y pago de obligaciones.* El Estado deberá ajustar sus procedimientos y políticas de facturación y pago a lo dispuesto en la presente ley.

Los contratos que requieran verificación de cumplimiento de bienes y servicios, y facturas y documentos soporte, los mismos deberán realizarse dentro del plazo establecido en la presente ley. En caso de que el Estado requiera del contratista alguna corrección o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones, dicha solicitud interrumpirá el cómputo del plazo para pago justo, el cual se continuará calculando a partir del día siguiente en

que el contratista realice los ajustes o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones.

Si dentro de los procedimientos de solicitud el contratista requiere algún documento por parte del Estado, será responsabilidad de la entidad estatal emitir dichos documentos de forma oportuna dentro de los plazos dispuestos en la presente ley, y en ningún caso se podrá extender dichos plazos por la demora en la expedición de dichos documentos.

Artículo 4°. *Consecuencias del incumplimiento.* Cuando el Estado haga efectivo el pago sobrepasando los plazos establecidos en la presente ley, el contratista podrá reclamar una indemnización por los daños que le haya ocasionado el incumplimiento en el pago de los servicios.

En el caso de no verificarse el pago en el plazo señalado, el deudor incurrirá en mora, devengándose desde el primer día de mora o simple retardo y hasta la fecha de pago efectivo, un interés igual al interés corriente.

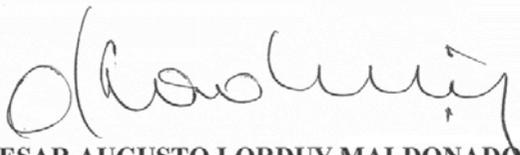
Parágrafo 1°. Al ser una entidad promotora de servicios de bienestar social, dicha indemnización deberá ser destinada única y exclusivamente a garantizar la prestación de un mejor servicio mediante capacitación de personal, inversión en infraestructura, ampliación de cobertura, dotación y suministros necesarios para llevar a cabo la naturaleza del servicio.

Parágrafo 2°. La indemnización no podrá superar, en ningún caso, el veinte (20%) por ciento de la cuantía de la deuda.

Parágrafo 3°. En caso de no generarse los pagos dentro de los plazos dispuestos, se generarán las responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, cuando de ellos dependa el pago.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,



CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 021 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del Proyecto

La presente ley tiene como objeto desarrollar el principio de buena fe contractual, mediante la adopción de una serie de medidas que protejan a las personas naturales y jurídicas que provean o suministren servicios y productos al Estado y a

los particulares, y sean sometidas a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos de pago y el plazo para hacer efectivo el mismo.

2. Objetivos específicos

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República de Colombia, tiene como objetivos específicos:

- Establecer los plazos de pago para particulares que proveen o suministran servicio de bienestar social entre ellos y con el Estado.
- Regular los procedimientos de cobro del contratista al Estado, con el fin de hacer eficientes los mecanismos y darles cumplimiento a los plazos establecidos.
- Adoptar medidas que brinden las garantías debidas frente al incumplimiento en las obligaciones.
- Garantizar el pago oportuno, a fin de que las empresas puedan tener un equilibrio financiero que les permita prestar un servicio de calidad.

3. Justificación

La Constitución Política de Colombia señala que la prestación de los servicios de salud, saneamiento ambiental, educación, alimentación escolar, recreación y demás servicios sociales, están a cargo del Estado; para ello, las instituciones que lo componen, formulan y ejecutan las políticas, programas y proyectos con los cuales se lleva a cabo los servicios antes mencionados es necesario se constituyan contratos con terceros para el suministro de servicios y productos.

El adecuado suministro de servicios y productos por parte de terceros al Estado, para la debida prestación de los servicios de salud, educación, saneamiento básico, alimentación escolar, transporte, entre otros es fundamental, por ello es necesario que el Estado descentralice a tiempo los recursos destinados a este tipo de servicios sociales, lo cual evitaría problemas en el atraso de los pagos, pues cuando se atrasa ocasionan obstáculos para la debida prestación del servicio y a su vez afectan la economía de miles de colombianos. Por otra parte, definir un plazo justo para realizar los pagos, daría un alivio a los proveedores y a su cadena de colaboradores y subproveedores, por lo que se contribuiría eficazmente a la no interrupción del suministro de servicios y productos, y contribuiría a mejorar su calidad hacia los ciudadanos.

La gestión contractual pública, basada en objetivos de eficiencia y transparencia ha evolucionado desde la Ley 80 de 1993 a la Ley 1150 de 2007. El artículo 4° de la Ley 80 de 1993 establece los derechos y deberes de las entidades públicas en cuanto a la contratación estatal y afirma que el Estado debe tomar las medidas necesarias para mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras de

la contratación utilizando mecanismos de ajuste y revisión en cada proceso.

Por ejemplo, para el caso del sector salud, el Sistema Nacional de Salud fue transformado con la Ley 100 de 1993 y la Ley 1122 de 2007; este sistema consistía en asistencialismo estatal, de organización vertical y planeación centralizada, con la cual las comunidades tendrían un mejor servicio de salud. La Ley 100 estableció que los hospitales públicos o Empresa Social del Estado ESE funcionaran con patrimonio propio, autonomía administrativa y generaran recursos para su sostenibilidad.

En el caso del pago al Sistema de Salud, el Decreto número 2265 de 2017 estableció a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente encargada de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Lo anterior, les permite a las entidades del Sistema Nacional de Salud subcontratar servicios y provisión de productos para el cumplimiento de sus obligaciones, por ejemplo, el suministro de medicamentos e insumos médicos a través de contratos con farmacéuticas, servicios clínicos y de laboratorio con particulares y de prestación de servicios con Mipymes.

En este sentido, los particulares que suministran servicios y productos y que sean sometidos a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos de pago y el plazo para hacer efectivo el mismo por parte del Estado, además de generar en la comunidad más carencias de las que ya les aquejan y la posible vulneración de derechos fundamentales como la salud, educación y alimentación.

El gobierno actual ha enmarcado la equidad como pilar fundamental en su programa de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se hace necesario que el Estado ajuste sus procedimientos y políticas de facturación y pago con el fin de evitar la dilatación de pago.

4. Conveniencia del proyecto

Los plazos de pago en el sector público se establecen dependiendo de la modalidad de contratación y lo establecido por las mismas entidades públicas en la convocatoria de cada proceso, plazos a los cuales deben ajustarse los interesados en participar de los procesos de contratación con el Estado.

Así las cosas, en muchas ocasiones estos plazos no se cumplen, lo que genera insostenibilidad financiera a aquellos prestadores de servicios sociales, que son los que más sufren por el incumplimiento de los pagos a tiempo por parte del Estado y que afectan directamente a los beneficiarios de estos.

Esta demora en el cumplimiento de las obligaciones de pago, genera falencias en la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación, y demás servicios sociales por lo cual se hace necesario con urgencia la regulación del cumplimiento de estos pagos que conduzcan al mejoramiento en la prestación de servicios sociales que dependen del Estado y de esta manera beneficiar a los usuarios que más tienen necesidades.

Una de las mayores necesidades que aquejan los colombianos es la adecuada y oportuna prestación de los servicios de Salud, de hecho la mayoría de tutelas que se presentan hoy en día son requiriendo calidad en la prestación de este servicio. Sin embargo, se hace necesario reconocer las deudas del Estado al sistema de salud, para avanzar en la solución a la insostenibilidad financiera por la que atraviesan los hospitales públicos del país.

De igual manera pasa con las instituciones educativas públicas, que presentan problemas para la adquisición de suministros básicos, inversión en infraestructura, personal cualificado; lo anterior conlleva a atravesar crisis en la adecuada prestación del servicio

Los problemas financieros que atacan a los hospitales y colegios públicos se deben principalmente al constante cambio en las leyes que regulan la materia y que no se encuentran enfocadas en hacer eficiente la prestación del servicio.

La falta de liquidez en las entidades, principal causa de esta problemática, se evidencia desde la implementación de la Ley 100 de 1993 donde se estableció que los hospitales públicos o Empresa Social del Estado ESE funcionaran con patrimonio propio, autonomía administrativa y generaran recursos para su sostenibilidad, compitiendo así en desventaja con las entidades privadas que, al vender sus servicios, sí cuentan con los recursos para inversión en infraestructura, desarrollo y calidad.

La demora en los pagos por parte del Estado a las Empresas Sociales del Estado ESE genera deficiencias en la prestación del servicio; estas entidades, las cuales tienen mayores costos debido a que abarcan a la población menos favorecida y que necesitan mano de obra y tecnología cualificada, no cuentan con la capacidad instalada para prestar una eficiente atención al usuario. Hoy en día el 42% de los 930 hospitales públicos del país están calificados en riesgo financiero medio o alto.

De esta manera se hace urgente la regulación en las políticas de pago del ente estatal a las empresas que proveen o suministran servicios y productos para el bienestar social y así las mismas podrán tomar medidas de reestructuración financiera que le permitan responder a las deudas que le acarrearán e invertir en el mejoramiento del servicio por medio del desarrollo tecnológico, personal especializado, inversión en infraestructura y ampliación de cobertura. Así como garantizar que estas medidas eviten que se repitan a futuro las mismas circunstancias.

5. Derecho Comparado

Debido a la preocupación por el cumplimiento de los plazos de pago en todos los niveles de

las contraprestaciones en los actos mercantiles: entre privados y entre estos y el Estado, a nivel internacional existen regulaciones en la materia:

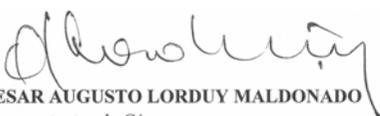
Características	Plazos Máximos de Pago	Comisión Por Incumplimiento	Interés por Mora	Prohibición de Términos Diferentes	Diferenciación para Mypimes	Consideraciones para Compras Estatales
España Ley 15 de 2010, modifica Ley 3 de 2004, la cual lucha contra la morosidad mercantil.	X	X		X		X
Reino Unido	X	X	X	X		X
Unión Europea	X	X		X		X
Chile Ley 20416 de 2010 (Ley Pymes) Ley 21131 de 2019	X	X	X	Con excepciones	X	X
Proyecto de Ley Actual	X	X	X	X	X	X

6. Contenido del proyecto

El proyecto de ley está estructurado en 5 artículos, que establecen normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos. En su último artículo, establece la vigencia.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley.

Del honorable Representante,



CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 021 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 022 DE 2019
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono, y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 222. Base gravable y tarifa. El Impuesto al Carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO2) para cada combustible fósil determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO2) por unidad energética (Terajoules) de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a dieciséis mil cuatrocientos veintidós pesos (\$16.422) por tonelada de CO2; los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Carbón	Tonelada	\$41.613
Gas Natural	Metro cúbico	\$32
Gas Licuado de Petróleo	Galón	\$104
Gasolina	Galón	\$148
Kerosene y Jet Fuel	Galón	\$162
ACPM	Galón	\$166
Fuel Oil	Galón	\$194

Corresponde a la DIAN el recaudo y la administración del Impuesto al Carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. La declaración y pago del impuesto, se hará en los plazos y condiciones que señale el Gobierno nacional.

Se entenderán como no presentadas las declaraciones, para efectos de este impuesto, cuando no se realice el pago en la forma señalada en el reglamento que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. La tarifa por tonelada de CO2 se ajustará cada primero de febrero con la inflación del año anterior más un punto hasta que sea equivalente a una (1) UVT por tonelada de CO2. En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta.

Parágrafo 2°. El impuesto al carbono será deducible del impuesto sobre la renta como mayor

valor del costo del bien en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto al carbono.

Parágrafo 4°. La tarifa del impuesto por unidad de combustible en Guainía, Vaupés y Amazonas de que trata este artículo, para la gasolina y el ACPM será cero pesos (\$0).

Parágrafo 5°. Los combustibles a los que se refiere este artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados.

Parágrafo 6°. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto al carbono. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, a más tardar el quinto (5°) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM al distribuidor.

Parágrafo 7°. Para estimular la conversión de carbón a energías más limpias, los agentes de las cadenas de energía eléctrica y de gas combustible podrán ofrecer condiciones comerciales especiales para viabilizar nuevos proyectos o ampliaciones que impliquen el aumento de la demanda. Para poder cumplir lo anterior, la CREG permitirá a las empresas aplicar canastas tarifarias flexibles en todas las actividades de las cadenas de prestación del servicio.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 223. Destinación específica del impuesto nacional al carbono. El recaudo del Impuesto Nacional al carbono se destinará al Fondo Nacional Ambiental (FONAM). El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentarán la subcuenta de estos recursos en el FONAM.

Los recursos se destinarán a cumplir las metas de reducción de gases de efecto invernadero y material particulado nocivo para la salud y el medio ambiente, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

Del honorable Congresista,


CÉSAR LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara - Dpto. del Atlántico.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 022 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Disminuir las emisiones de CO₂ y material particulado en la atmósfera, incluyendo al Carbón Mineral en la base gravable del Impuesto al Carbono, con el fin de estimular el uso de energías de bajas o cero emisiones en su reemplazo.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROYECTO DE LEY

- Mejorar la calidad del aire en el país.
- Destinar \$374.520 millones de pesos anuales, como recursos para la reducción de gases de efecto invernadero y material particulado nocivo para la salud y el medio ambiente, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas.
- Corregir la omisión legislativa dada en el 2016 cuando se creó el Impuesto Nacional al Carbono, pero no se incluyó el mineral más contaminante, el Carbón.

3. CONTEXTO NORMATIVO

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este interviene, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

• **CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. DECRETO NÚMERO 2811 DE 1974.**

ARTÍCULO 8°

- a) La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables, son factores que deterioran el ambiente.

Artículo 73. Corresponde al gobierno mantener la atmósfera en condiciones que no causen molestias o daños o interfieran el desarrollo normal de la vida humana, animal o vegetal y de los recursos naturales renovables.

Artículo 74. Se prohibirá, restringirá o condicionará la descarga en la atmósfera de polvo, vapores, gases, humos, emanaciones y, en general, de sustancias de cualquier naturaleza que pueda causar enfermedad, daño o molestias a la comunidad o a sus integrantes, cuando sobrepasen los grados o niveles fijados.

Artículo 75. Para prevenir la contaminación atmosférica se dictarán disposiciones concernientes a:

- a) La calidad que debe tener el aire, como elemento indispensable para la salud humana, animal o vegetal;

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La contaminación ambiental causa 7 millones de muertes al año, más que el VIH, la tuberculosis y la malaria juntos.¹ En el caso de Colombia, según un reciente estudio publicado por el Instituto Nacional de Salud, 17.549 personas mueren al

año por factores de riesgo ambiental como el aire. (Instituto Nacional de Salud, 2019)².

No hay acción más fundamental en la vida que respirar. En un minuto, una persona aspira entre 5 y 6 litros de aire y en toda una vida, alrededor de 250 millones de litros pasan por sus pulmones. La mala noticia es que al menos el 90 por ciento de las personas respira aire que contiene partículas con toxinas, las cuales no solo enferman, sino que matan.

La cifra no es exagerada. Según el informe más reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS), hoy 9 de cada 10 personas respiran aire contaminado y al menos 7 millones más mueren al año por esta causa. Concretamente, el aire tóxico causa un tercio de las muertes por accidente cerebrovascular, cáncer de pulmón y enfermedades cardíacas. Casi tantas como todos los cánceres juntos y muy superior a las muertes producidas por el VIH, la tuberculosis y la malaria juntas.

La evidencia resulta abrumadora, pero los expertos coinciden en que además de voluntad ciudadana se necesita con urgencia una acción política que impulse inversiones en energía saludable y acelere la acción para reducir la contaminación del aire.

La contaminación ambiental es un problema de salud pública. Solo en Bogotá el 43% de la contaminación de aire es generada por los vehículos de carga y transporte público, los cuales se movilizan con diésel, que, a pesar de haberse mejorado el contenido de azufre en el mismo, sigue siendo uno de los más contaminantes de Latinoamérica.

Bogotá es la muestra de lo que está sucediendo en algunas otras ciudades y que se puede extender a todo el país sino hacemos algo pronto, ya que el material contaminante en el ambiente ha venido aumentando, específicamente partículas PM 10 (las más grandes), y PM 2.5, las más pequeñas y por ende más peligrosas, pues pueden ser inhaladas por los humanos, llegar hasta sus bronquios y causar afecciones respiratorias.

A lo anterior hay que sumarle las fuentes fijas, las industrias, en especial aquellas que utilizan como combustible el carbón, y que por extrañamiento parecería, su uso estaba excluido del impuesto al carbono.

Las centrales eléctricas que queman carbón son un emisor importante de contaminación. En Colombia, aproximadamente un 80% de la contaminación del aire proviene de fuentes móviles (camiones, volquetas, motos, buses y taxis) y el 20% restante de fuentes fijas (chimeneas, industrias, quemadas y minería).

Según el DNP, 12.3 billones de pesos es el costo estimado de la morbilidad y mortalidad (1,5%

¹ Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud (2015). Tomado de https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9406:2014-7-million-deaths-annually-linked-air-pollution&Itemid=135&lang=es Unidad de Comunicación, OPS/OMS - www.paho.org

² Instituto Nacional de Salud, M. (2019). Informe de Gestión.

del PIB de 2015). Costos sociales y económicos representados en enfermedades, restricción en el desarrollo de actividades, atenciones por el sistema de salud y muertes. (DNP 2018)³. Ese mismo estudio plantea que al año, se causan más de 67 millones de enfermedades y síntomas por estas enfermedades. (Conpes 3943 de 2018)⁴.

En Bogotá y Antioquia, 22% y 18% de las emisiones de material particulado fino contaminante provienen de fábricas que usan hornos y calderas a carbón, donde se destacan las tintorerías, ladrilleras y las fundiciones. En ambas regiones se consumieron alrededor de 1.1 millones de toneladas de carbón en el 2017 por parte de más de 200 fábricas que usan carbón⁵, lo que las convierte en la segunda mayor fuente de emisiones que afectan la calidad del aire.

Ajustar el impuesto al carbono para estimular el uso de combustibles más limpios:

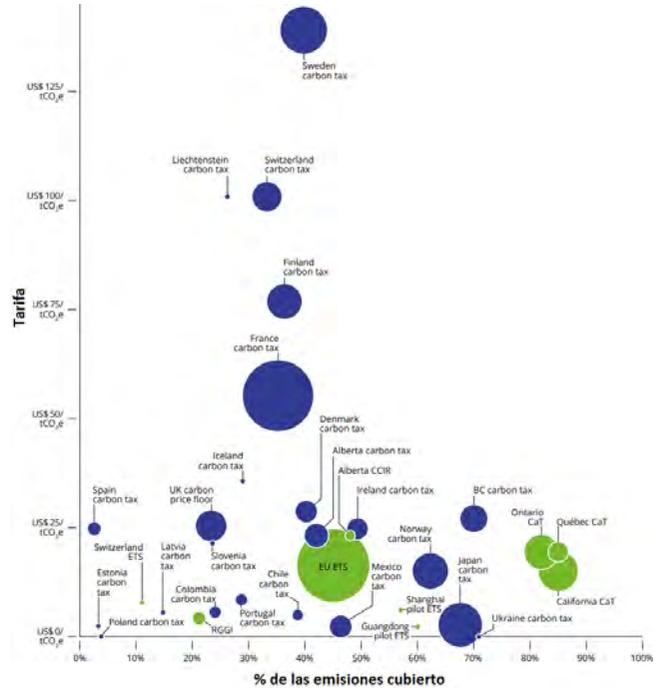
Un calentamiento peligroso del planeta no es solo un desastre ambiental. Fundamentalmente representa una dificultad económica y social. Atribuir un valor o poner un precio a las emisiones de carbono es una forma de abordar de raíz el cambio climático. Se crea así un incentivo para que las empresas y las personas físicas cambien sus patrones de inversión, producción y consumo. A través de una señal de precios clara y firme, la fijación del precio del carbono establece los incentivos adecuados para la transición de gran escala tan necesaria hacia una economía con bajos niveles de emisión de carbono.

Poner un precio al carbono es un paso importante, y muchos en el sector privado creen firmemente que los Gobiernos deben ir en esa dirección para abordar eficazmente el cambio climático. Un número cada vez mayor de empresas se están preparando para un mundo con un costo más elevado de emisiones de carbono.(BANCO MUNDIAL, 2017)⁶

En el 2016 Colombia creó el impuesto nacional al carbono que consistía en el pago de una tarifa de acuerdo con la cantidad de toneladas de carbono que se liberan a la atmósfera por el uso de combustibles fósiles. En este sentido, los combustibles más contaminantes contribuirían más a proyectos de protección para las fuentes hídricas, los ecosistemas y la biodiversidad.

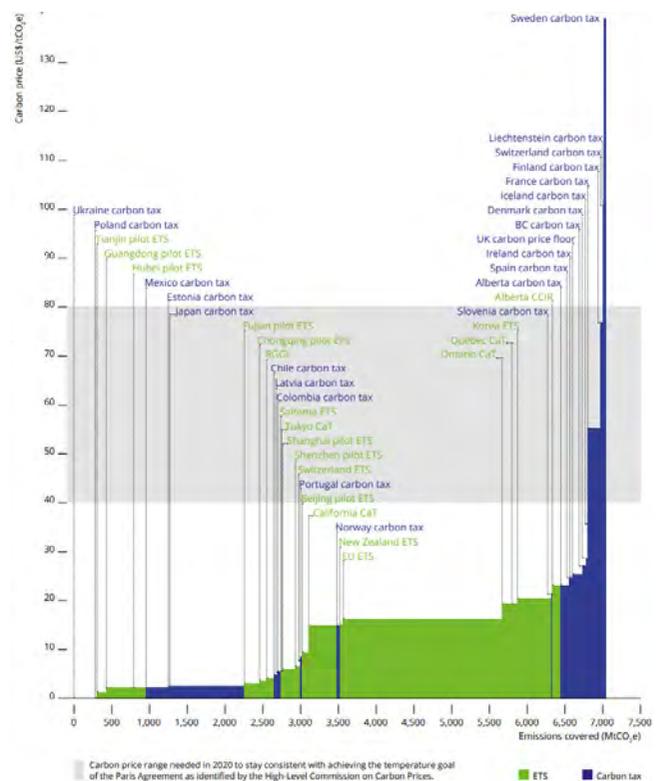
Los combustibles gravados en la Ley 1819 de 2016 fueron el “fuel oil”, “Acpm”, “jet fuel”, gasolina, GLP y el gas natural (para la refinación de hidrocarburos y la petroquímica), dejando por fuera al carbón, el combustible más contaminante. Esta omisión tiene un efecto perverso de política pública dado que promueve el uso del carbón al darle una ventaja competitiva.

Lo anterior se ve reflejado al analizar los impuestos al carbono alrededor del mundo, en donde se observa que en Colombia tanto el valor del impuesto como el porcentaje de las fuentes de emisión cubiertas es bastante reducido, como se presenta en las siguientes gráficas:



* El área de los círculos indica el % del total del recaudo en dicho impuesto excepto los impuestos que recaudaron menos de 100 millones de dólares en el 2017.

Fuente: Banco Mundial, State and Trends of Carbon Pricing 2018.



Fuente: Banco Mundial, State and Trends of Carbon Pricing 2018.

Por lo tanto, es necesario incluir al carbón dentro de los combustibles que pagan impuestos por daño ambiental, no para eliminar su uso (pues el nivel del tributo en Colombia es aún bajo, como lo muestran

3 DNP. (2018). Evaluación de resultados de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.
 4 Conpes (2018). CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL 3943, 86.
 5 Encuesta Anual Manufacturera 2017
 6

las gráficas), pero sí para incentivar el uso de energías más limpias.

Por otro lado, cuando se creó el Impuesto Nacional al Carbono, su destinación de los recursos captados iba al fondo denominado “Fondo para una Colombia Sostenible”. Sin embargo, bajo el Decreto número 691 de 2017 se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto por el “Fondo Colombia en Paz” perdiendo su cometido original de emplear sus recursos para de reducir de gases de efecto invernadero y material particulado nocivo para la salud y el medio ambiente.

Haciendo pagar más al que más contamina, incentivaremos al mercado al uso de tecnologías más limpias y eficientes, y las diferentes industrias podremos seguir ayudando al desarrollo medioambiental del país y mejorar la calidad del aire que respiramos.

La fijación del precio del carbono constituye una opción de política sencilla, justa y eficiente para abordar el cambio climático. También puede reportar beneficios adicionales, y reducir la contaminación y la congestión del aire mientras se evita al mismo tiempo el mayor costo de las medidas correctivas vinculadas con el rumbo de crecimiento de elevados niveles de emisión de carbono del mundo en la actualidad. (Banco Mundial, 2017)⁷.

Las iniciativas de fijación de precios del carbono pueden servir para múltiples objetivos ambientales y sociales. Si bien el objetivo principal de implementar iniciativas de fijación de precios del carbono es estimular la mitigación de emisiones rentables, dichas iniciativas también pueden ayudar a lograr resultados más amplios. Por ejemplo, China, la República de Corea, Quebec y Singapur mencionaron la estimulación de la innovación baja en carbono como complementaria. Objetivo.

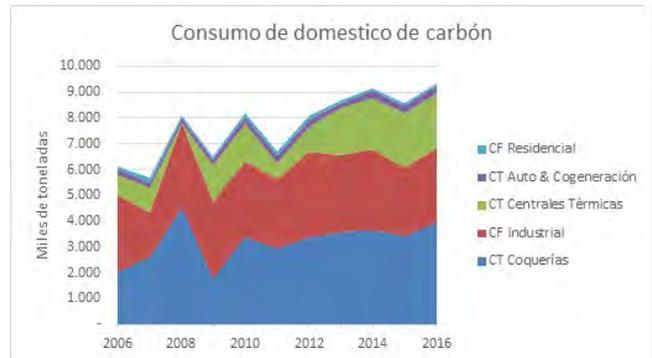
Algunas jurisdicciones también utilizan iniciativas de fijación de precios del carbono para abordar otros problemas ambientales más allá del cambio climático. Por ejemplo, el emissions trading scheme ETS (esquema de comercio de emisiones) piloto de Beijing pretende ser un instrumento clave para reducir la contaminación del aire, mientras que en Chile se introdujo un impuesto al carbono como parte de un paquete de impuestos ambientales para reducir el impacto negativo en la salud y el medio ambiente del uso de combustibles fósiles. (World Bank and Ecofys, 2018)⁸.

Impacto fiscal de incluir el carbón en el impuesto al carbono:

De acuerdo con la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), el carbón genérico del interior

de Colombia tiene un factor de emisión de 2534.8 kgCo2/tonelada. Por lo anterior, si se le aplica la tarifa actual de COP\$16.422/tonCO2 al carbón, el valor a pagar por tonelada es de \$41.613 pesos/tonelada.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el consumo de carbón a nivel nacional ha tenido una tendencia creciente desde 2011 para llegar a 9 millones de toneladas año en 2016 (fuente UPME).



De lo anterior, se puede concluir que el recaudo fiscal adicional por concepto del impuesto al carbono por parte del carbón sería de: \$374.520 millones de pesos:

	Producción (ton)	Tarifa (COPS/tonCo2)	Recaudo adicional esperado (millones)
Carbón	9.000.000	41.613	374.520

No sobra mencionar que instrumentos legales para la salud y el ambiente como estos, fundamentados entre otras, en algunos de los 17 objetivos de desarrollo sostenible, como:

- 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades,
- 7. Garantizar el acceso a energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos,
- 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, y
- 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.



Demuestran ser de vital importancia en circunstancias como las actuales en que el cambio climático y la contaminación atmosférica en las principales ciudades de Colombia hacen necesario una transición hacia tecnologías limpias y energías alternativas.

5. DERECHO COMPARADO

A nivel internacional el impuesto al carbono ha sido un instrumento exitoso para la mitigación del cambio climático, a través de la disminución de los Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Entre las mejores políticas para la mitigación del cambio climático se encuentra la asignación de un precio al carbono, para responsabilizarnos de los costes sociales de nuestras acciones y, adoptando medidas contra el cambio climático los beneficios

⁷ BANCO MUNDIAL. (2017). Fijación del precio del carbono. Recuperado 14 de junio de 2019, de World Bank website: <http://projects-beta.bancomundial.org/es/results/2017/12/01/carbon-pricing>

⁸ World Bank and Ecofys. (2018). State and Trends of Carbon Pricing. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1292-7>.

superarán los costes, ya que no actuar tendrá un gran impacto en la economía mundial⁹.

Naciones como Finlandia, Suecia, Alemania, Países Bajos, Noruega, Reino Unido e Italia han llevado a cabo reformas ambientales en las cuales se ha obtenido un incremento del 2% de la carga fiscal y el PIB ha aumentado hasta en 9%, indicando que es factible conseguir beneficios para la economía y tornarla más verde¹⁰.

Estos son algunos ejemplos de los países que incluyen al Carbón, en su impuesto al Carbono:

Canadá

El Gobierno de Columbia Británica (provincia de Canadá) cobra una tarifa, actualmente 30 dólares canadienses, por cada tonelada métrica de emisiones equivalentes de dióxido de carbono resultantes de la combustión de diversos combustibles, incluyendo gasolina, diésel, gas natural, y, por supuesto, el carbón.¹¹

Dinamarca

La tasa danesa, creada en 1992, es un ejemplo de la aplicación del concepto de impuesto sobre el carbono realmente modulado. El impuesto se aplica a todos (gobiernos, empresas, hogares) aplica para todos los combustibles fósiles y se basa en la cantidad de combustible y electricidad consumidos. El impuesto se modula según el nivel de emisión de CO₂ de los productos gravados. La tasa asciende a 12 euros por tonelada (en promedio), con tasas reducidas para algunas industrias.

Gracias a ese impuesto, las emisiones de carbono se han reducido en un 15% entre 1990 y 2005, a pesar de que el crecimiento económico ha sido uno de los más fuertes de los países desarrollados durante aquellos años.

Los ingresos del impuesto han sido utilizados para subsidios a las industrias para que inviertan en las tecnologías ecológicas. Ese mecanismo ha incitado a las industrias a adaptarse a energías renovables y desarrollar innovaciones. Esta evolución ha sido favorecida por la intervención financiera masiva del gobierno para promover energías renovables, permitiendo una transición rápida de las industrias del carbón hacia las energías verdes.

Finlandia

Finlandia fue el primer país del mundo en introducir un impuesto sobre el carbono, en 1990. Es una tasa ecológica que se suma a los impuestos normales sobre la energía.

En 2008, la tasa ascendía a 20 € por tonelada de CO₂. Se aplica tasas normales al petróleo y carburantes de transporte (gasolina, queroseno, diésel), a los combustibles de calefacción y al carbón.

Suecia

El impuesto fue introducido en 1991 y se estableció inicialmente en 27 € por tonelada. Es un impuesto según la cantidad de combustible consumido (petróleo, gas natural y carbón). La reforma fue introducida en paralelo a la reducción de otros impuestos sobre el consumo de combustible para que los precios al consumidor no variaran. A las industrias les fueron concedidas fuertes exenciones (pagar solo el 25% de tasa en 1991 y el 50% actualmente).

Todos los impuestos sobre el medio ambiente de Suecia en 2005 representaron el 2,9% del PIB.

Suiza

Este país introdujo un impuesto sobre el carbono en 2008. El impuesto se aplica a los combustibles fósiles utilizados con fines energéticos, como el carbón para calefacción o el gas natural.

A continuación, su muestra una relación de la experiencia Internacional en la aplicación de impuestos al carbono:

Experiencia internacional en la aplicación de impuestos al carbono			
Pais/región	Fecha de inicio	Tasa impositiva por tCO ₂ e (en dólares)	Principales características
Finlandia	1990		Combustibles para calefacción: 41, Otros: 83. Aplica a todos los consumidores de combustibles fósiles, exceptuando el consumo de energía para la producción de electricidad y aviación comercial.
Noruega	1991		De 4 a 69 dependiendo del tipo y uso de combustible. Aplica a todo el consumo de aceite mineral, gasolina y gas natural. Se exenta a las empresas incluidas en el uso de energía y con riesgos de competitividad en yacimientos marinos.
Suecia	1991	168,00	Aplica a todos los combustibles fósiles utilizados como carburantes y para calefacción. Se exenta a las empresas manufactureras incluidas en el EU ETS.
Dinamarca	1992	31,00	Aplica a petróleo, carbón y electricidad. La tasa impositiva crece el 1,8% anual durante el 2008-2015.
Suiza	2008	68,00	Aplica al uso de combustibles fósiles para calefacción e iluminación, generación de electricidad en plantas termoelectricas y de ciclo combinado. No aplica para carburantes. Se exenta del pago a las empresas incluidas en el EU ETS. Puede exentarse a empresas intensivas en el uso de energía y con riesgos de competitividad para establecer metas de reducción de emisiones (legalmente vinculantes) al 2020.
Columbia Británica (Canadá)	2008	28,00	La tasa impositiva se encuentra congelada desde 2012. El gas natural y propano para calefacción están exentos en un 80%. Los ingresos fiscales se han utilizado para reducir el impuesto sobre la renta y la aplicación de créditos fiscales; sin embargo, desde su introducción se produjo una disminución neta en los ingresos fiscales.
Islandia	2010	10,00	Aplica para el uso de gasóleo, diésel, gasolina, combustóleo, gas licuado de petróleo y otro tipo de hidrocarburos. También, a los combustibles importados o procesados al interior del país. Se exenta del pago a las empresas incluidas en el EU ETS.
Irlanda	2010	28,00	Aplica a todos los consumidores de gas natural y aceite mineral. Se exenta del pago a las empresas incluidas en el EU ETS.
Australia	2012	21,54	Refiere al Carbon Pricing Mechanism (CPM) que durante el 2012-2015 opera con una tasa fija que actúa de manera efectiva como un impuesto al carbono.
Japón	2012	2,00	Aplica a todo uso de combustibles fósiles, excepto para algunos conceptos de sectores productivos como la agricultura, el transporte y la producción de electricidad. Los ingresos son utilizados para financiar medidas que reducen las emisiones de CO ₂ relacionadas al uso de energía mediante innovación en tecnología, fomento del uso de tecnología eficiente en energía y el uso de energías renovables.
Reino Unido	2013	En 2014: 15.75 A partir de 2015: 29.93	Aplica al uso de combustibles fósiles para generación de electricidad. Se limita a Gran Bretaña. El impuesto se actualiza anualmente con base al precio del carbono.
Francia	2014	En 2015: 16 A partir de 2016: 24	Aplica al uso de gas natural, combustóleo y carbón que no se considera en el EU ETS. A partir de 2015 se extiende a los combustibles para transporte y calefacción.
México	2014	De 1 a 4 dólares, dependiendo del tipo de combustible.	Aplica a las ventas e importación de combustibles fósiles del sector manufacturero. No se aplica sobre el contenido total de carbono de los combustibles, sino al diferencial de emisiones respecto al uso de gas natural. Por lo tanto, este último está exento de su aplicación. Las compañías sujetas al pago pueden pagar mediante certificados de proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM, por sus siglas en inglés) desarrollados en México.
Chile	2017	5,00	Impuesto anual que grava las emisiones de CO ₂ producidas por establecimientos cuyas fuentes fijas, son calderas o turbinas y que individualmente o en conjunto, suman una potencia térmica mayor o igual a 50MWt (megavattios térmicos), considerando el límite superior del valor energético del combustible. No aplica a fuentes fijas que operan en base a medios de generación renovable o no convencional, cuya fuente de energía primaria es la biomasa.

Fuente: CEPAL (2017) Efectos potenciales de un impuesto al carbono sobre el producto interno bruto en los países de América Latina. P. 15.

6. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley está estructurado en 3 artículos, que tratan de manera expresa la modificación de los artículos 222 y 223 de la Ley 1819 de 2016. En su último artículo, establece la vigencia y las derogatorias.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del honorable

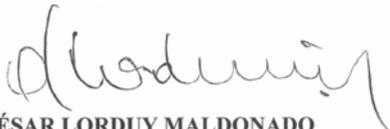
⁹ Stern Review: The economics of climate change, 30, HM treasury, London (2006).

¹⁰ Slavickiene, Ciuleviciene Comparative Assesment Of Environmental Taxes In The European Union States European Scientific Journal, 10 (14) (2014).

¹¹ Cambio Climático Global (2015). Impuesto sobre el carbono, caso ejemplar de Columbia Británica, Canadá. Tomado de <https://cambioclimaticoglobal.com/impuesto-sobre-el-carbono-bc-canada>

Congreso de la República este proyecto de ley que consulta las más profundas necesidades del pueblo colombiano.

Del honorable Congresista,


CÉSAR LORDUY MALDONADO
 Representante a la Cámara - Dpto. del Atlántico.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 022 con su correspondiente exposición de motivos suscrito por el honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2019
CÁMARA

por medio de la cual se crean y organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Créense las Autoridades Portuarias Regionales, como entes administrativos de carácter descentralizado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscritas al Ministerio de Transporte.

Artículo 2°. *Domicilio.* Las Autoridades Portuarias Regionales que por la presente ley se crean, tendrán sede principal y domicilio legal en cada uno de los Distritos Especiales Portuarios.

Artículo 3°. *Objeto.* Las Autoridades Portuarias Regionales tendrán como objeto, la administración y operación de manera descentralizada, autónoma, integral y sistémica, de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias bajo su jurisdicción.

Artículo 4°. *Funciones básicas.* A las Autoridades Portuarias Regionales les corresponderá de manera prevalente ejercer funciones de dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección de los puertos, muelles y terminales, los canales de acceso, canales navegables y canales privados, sus zonas de navegación y flotación y demás componentes de la infraestructura de transporte que correspondan a cada una de las zonas portuarias, bajo su jurisdicción.

Adicionalmente, será de competencia prevalente de las Autoridades Portuarias Regionales:

1. La regulación de los servicios portuarios que presten las sociedades portuarias ubicadas en la zona portuaria bajo su jurisdicción, así como la autorización y control de los servicios portuarios básicos, para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad.
2. El ordenamiento, planificación, administración, proyección, construcción, conservación y explotación de las áreas o zonas de uso público bajo su jurisdicción, incluyendo los usos y servicios portuarios, en coordinación con el Alcalde Distrital, y demás autoridades competentes.
3. La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.
4. El fomento de las actividades industriales y comerciales, conexas con la actividad portuaria.
5. La coordinación de los distintos modos de transporte, que operen o se requieran para el desarrollo y operación de la zona portuaria bajo su jurisdicción.

Parágrafo 1°. El canal navegable del río Magdalena en el Puerto de Barranquilla y sus obras complementarias seguirán siendo construidas, conservadas y mantenidas, con recursos del Gobierno nacional. Sin perjuicio de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), o quien haga sus veces, seguirá teniendo bajo su cargo las obras de encauzamiento, dragado y mantenimiento del canal navegable a la Zona Portuaria de Barranquilla.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos, el canal navegable del río Magdalena a la Zona Portuaria de Barranquilla se inicia en un tramo marino de 2.8 kilómetros, medido desde el K0, hasta un tramo fluvial de 30 kilómetros río arriba desde Bocas de Ceniza.

Parágrafo 3°. Adicional a lo anterior, el Instituto Nacional de Vías (Invías) o quien haga sus veces y las entidades del orden nacional y territorial, del nivel central y descentralizado, deberán siempre que sea necesario, aunar esfuerzos presupuestales, técnicos, físicos para adelantar obras de encauzamiento y mantenimiento en el canal navegable del río Magdalena a la Zona Portuaria de Barranquilla, así como en los últimos 30 kilómetros en el Canal del Dique, bajo la coordinación de la Autoridad Portuaria y del Ministerio de Transporte.

Artículo 5°. *Concesiones portuarias.* Las autoridades autorizadas para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias, modificar las mismas, y adelantar los procesos sancionatorios contra las sociedades portuarias, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen las Autoridades Portuarias Regionales. En ningún caso se podrán tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas sin

concepto previo y positivo de la Autoridad Portuaria Regional.

Parágrafo. Igual prerrogativa tendrán las Autoridades Portuarias Regionales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4° de la Ley 1ª de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles y demás instalaciones portuarias.

Artículo 6°. *Contraprestaciones portuarias.* El 60% de las contraprestaciones por la utilización y goce temporal y exclusivo de las zonas de uso público como riberas, playas y terrenos de bajamar, las recibirá la Autoridad Portuaria Regional que tenga jurisdicción sobre la respectiva zona portuaria. El 40% restante lo seguirán recibiendo los distritos sede de la Autoridad Portuaria Regional, hasta cuando finalicen los compromisos, en caso de que se hayan adquirido con base en esos recursos. Cuando no se hayan comprometido, tales recursos le corresponderán a la entidad autorizada para tramitar, aprobar u otorgar concesiones portuarias y/o modificar las mismas.

Parágrafo. Las contraprestaciones por uso de la infraestructura que se cobran por bienes fiscales entregados en concesión, tales como muelles, patios, bodegas, instalaciones, edificios, oficinas e infraestructura en general, y que hoy estén a favor de las entidades concedentes, las recibirá en su totalidad la correspondiente Autoridad Portuaria Regional, incorporándose también a los ingresos propios de esta entidad.

Artículo 7°. *Regalías.* El 50% de las regalías que se produzcan por el manejo y exportación del carbón a través de cualquier puerto ubicado en una zona portuaria, será recibido por la Autoridad Portuaria Regional a cargo de la misma.

Artículo 8°. *Transferencia de bienes.* Transfírase a título gratuito a las Autoridades Portuarias Regionales que se crean mediante la presente ley, la participación accionaria, así como el derecho de dominio y la posesión real, material y pacífica que tiene y ejerce el Gobierno nacional y/o cualquier entidad de derecho público sobre los bienes fiscales en los que actualmente operan las Sociedades Portuarias Regionales de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura, Tumaco y Turbo - Antioquia.

Parágrafo. La reversión de los bienes fiscales mencionados en este artículo se realizará a favor de la Autoridad Portuaria Regional, una vez concluyan los contratos de concesión, en los términos indicados en la Ley 1ª de 1991.

Artículo 9°. *Dirección y administración.* La dirección y administración de la Autoridad Portuaria Regional, en cada uno distritos especiales de Cartagena de Indias, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura, Tumaco y Turbo - Antioquia, estará a cargo de una Junta Directiva y un Director Ejecutivo, quien será su representante legal. Su composición y funciones serán:

Artículo 10. *Composición de la Junta Directiva:*

- Un delegado del Presidente de la República.
- Un delegado del Ministro de Transporte.
- El Alcalde Distrital o su delegado, quien la presidirá.
- El Director General de la Agencia Nacional de Infraestructura o su delegado.
- El Director Ejecutivo de Cormagdalena o su delegado, solo cuando la zona portuaria esté ubicada total o parcialmente en el río Magdalena.
- El Director General Marítimo o su delegado.
- El Director o el delegado de la Corporación Autónoma Regional, cuya comprensión territorial coincida parcial o totalmente con la jurisdicción de la respectiva Autoridad Portuaria Regional.
- El Director Ejecutivo de la respectiva Asociación Portuaria creada en virtud del artículo 4° de la Ley 1ª de 1991, cuando exista en la zona portuaria.

Artículo 11. *Funciones de la Junta Directiva:*

1. Adoptar los estatutos de la entidad, sus reglamentos de funcionamiento y sus reformas, inscribirlos o registrarlos todos ellos en la Superintendencia de Puertos y Transporte.
2. Dictar el reglamento interno y el manual de funciones.
3. Definir la política administrativa de la entidad y aprobar los planes, programas y proyectos de la misma.
4. Fijar las tasas o tarifas de los servicios que preste la entidad, así como las contribuciones por valorización, etc., que establezca con base en sus funciones.
5. Autorizar la participación de la entidad en las sociedades y asociaciones que se creen y organicen para el desarrollo de su misión y el cumplimiento de sus objetivos.
6. Adoptar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones, que incluirá las asignaciones correspondientes a la planta de personal adoptada.
7. Aprobar la adquisición o disposiciones de los bienes inmuebles de la Autoridad Portuaria Regional.
8. Delegar alguna o algunas de las funciones de la entidad en otras entidades públicas, así como celebrar y ejecutar los contratos necesarios para el cumplimiento de su objeto social, tales como de concesión o administración delegada con otras personas jurídicas, públicas o privadas.
9. Establecer la cuantía a partir de la cual, los contratos o convenios que celebre el Director

Ejecutivo, requieren aprobación previa de la Junta.

10. Autorizar al Director Ejecutivo para delegar sus funciones en otros funcionarios de la entidad.
11. Autorizar al Director Ejecutivo para transigir, someter a arbitramento o para suscribir compromisos, en relación con las controversias o litigios en que la entidad sea parte.
12. Utilizar las asesorías y servicios apropiados y necesarios para elaborar la normatividad que deberá aplicarse para el ejercicio de las facultades legales especiales, que en la presente ley se le otorgan a la entidad. Igualmente, para elaborar, adoptar, actualizar, poner en práctica y supervisar un Plan Maestro Integral, así como los planes de expansión portuaria que se requieran, dentro del área de su jurisdicción.
13. Ejercer todas las funciones y expedir todos los actos que sean indispensables para el cumplimiento de las funciones y facultades de la Autoridad Portuaria Regional y las demás que le asigne los estatutos o que sean necesarias para dar cumplimiento a lo que dispone la presente ley.
14. Conocer el informe de gestión y el balance anual de la entidad y sus anexos, efectuar la evaluación de la gestión de la entidad y formular las recomendaciones y correctivos que sean necesarios.
15. Trazar y adoptar las políticas y directrices generales que orientarán la acción de la Autoridad Portuaria Regional.
16. Aprobar los estados financieros.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al mes, para lo cual será citada por el Director Ejecutivo. Extraordinariamente podrá ser convocada por el Alcalde Distrital o su delegado en cualquier tiempo. Los acuerdos de la Junta serán adoptados por mayoría simple de los asistentes, correspondiendo a su Presidente el voto de calidad en caso de empate.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Puertos y Transporte vigilará la celebración y el cumplimiento de las decisiones de la Junta Directiva.

Artículo 12. *Director Ejecutivo.* El Director Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Regional será el representante legal de la misma y ejercerá las funciones que le asignen los estatutos y las especiales que le delegue la Junta Directiva de conformidad con esta ley. Será elegido por el Presidente de la Junta Directiva entre tres (3) candidatos que le presente una compañía cazatalentos contratada para tal propósito.

Artículo 13. *Autorizaciones y trámites.* El Gobierno nacional, los distritos especiales, las empresas industriales y comerciales del Estado y demás entidades relacionadas con la actividad

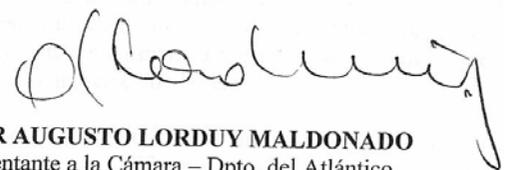
portuaria, tendrán un término de (6) seis meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para lo siguiente:

1. **Estatutos.** El Ministerio de Transporte dentro del término de tres meses deberá expedir el decreto por medio del cual se aprueben los estatutos de las Autoridades Portuarias Regionales correspondiente a cada una de las zonas portuarias bajo su jurisdicción, que en todos los casos se deberán elaborar en coordinación con los Alcaldes de cada uno de los Distritos Portuarios.
2. **Transferencia de bienes fiscales y otros.** Las acciones en las sociedades portuarias regionales de propiedad del Ministerio de Transporte, el Invías, la Dimar, Cormagdalena o de cualquier otra entidad pública, así como los bienes fiscales que las entidades antes mencionadas hayan entregado a cualquier título a las sociedades portuarias regionales, deberán ser transferidos a la Autoridad Portuaria Regional, ubicada en el Distrito Especial que corresponda al domicilio de la sociedad portuaria regional.

Artículo 14. *Inscripción ante la Superintendencia de Puertos y Transporte.* El Gobierno nacional, por conducto de la Superintendencia de Puertos y Transporte, procederá a definir de inmediato, los términos en los cuales deberán inscribirse o registrarse las Autoridades Portuarias Regionales que se crean mediante la presente ley. Cumplida la inscripción o registro por parte de cada Autoridad Portuaria Regional, la Superintendencia de Puertos y Transporte expedirá, sin más trámites, la resolución en la que conste tal hecho.

Artículo 15. *Recaudo de las contraprestaciones portuarias y regalías.* A partir de la fecha de la resolución de inscripción que emita la Superintendencia de Puertos y Transporte, las Autoridades Portuarias Regionales que se constituyan conforme a la presente ley, podrán ejercer el recaudo de las regalías y contraprestaciones que se generen en su jurisdicción, en los términos de la presente ley.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara – Dpto. del Atlántico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ampliamente se reconoce que la Ley 1ª de 1991 o “Estatuto de Puertos Marítimos”, más allá de la sola liquidación de la extinta Colpuertos, trajo muchos beneficios al comercio exterior colombiano, y facilitó obtener avances en el desarrollo portuario colombiano.

Pero en el aspecto administrativo y mucho más en la descentralización hacia las regiones en donde están ubicados los puertos y las zonas portuarias, nada se avanzó, y por contrario todos los asuntos en materia portuaria se concentraron en Bogotá, bastante lejos del mar, pero mucho más cerca de las estrellas.

Reflejo de lo anterior, es el artículo 23 de la ley antes citada, que asigna y reparte competencias entre diferentes autoridades portuarias (sic), sin que las regiones en donde están ubicados los puertos y las zonas portuarias, pudieran siquiera opinar.

Artículo 23. Las autoridades portuarias. *Son autoridades portuarias el Consejo Nacional de Política Económica y Social, quien aprueba o imprueba los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Obras Públicas y Transporte; el Ministro de Obras Públicas y Transporte quien programa, evalúa y ejecuta en coordinación con la Superintendencia General de Puertos, los planes de expansión portuaria aprobados por el CONPES. Cuando se considere necesario, la Superintendencia General de Puertos ejercerá sus funciones en coordinación con la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional.*

Parágrafo. *Los capitanes de puerto de la Dirección General Marítima ejercerán exclusivamente las funciones de autoridad marítima.*

Ninguna de las entidades a las que hace referencia la norma antes citada son en esencia autoridades portuarias, ya que ellas lo único que tienen en virtud de la Ley 1ª de 1991 son unas funciones que antes prácticamente estaban centralizadas en Colpuertos, y que posteriormente se repartieron para ejercer fundamentalmente vigilancia y control; pero no como verdaderas Autoridades Portuarias, ya que estas por esencia están concebidas para ejercer funciones de dirección, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación, y prospección.

Lo anterior se trató de corregir mediante la Ley 728 de 2002 y 1617 de 2013, pero en lo único que hemos avanzado, es que tales disposiciones les dieron a los hoy distritos, simplemente la posibilidad de opinar, tal como lo demostraremos más adelante.

La realidad hoy, es que la dirección, planeación, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación, retroalimentación y prospección de los puertos, zonas portuarias y canales de acceso, se desarrolla en un mar de entidades sin coordinación alguna, dando lugar en muchas ocasiones a conflictos de competencias entre ellas porque no existe un manejo integral, haciendo a la actividad portuaria ineficiente e ineficaz.

Con posterioridad, un aparte de la Ley 768 de 2002, por la cual se adoptó el Régimen Político Administrativo y Fiscal de los Distritos portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, fue objeto de una demanda de

inconstitucionalidad, que terminó con la Sentencia C-538 de 2005 de la Corte Constitucional. La Corte aprovechó tal situación para recordar el texto del artículo 287 de la Constitución Política, que a su vez expresa:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
4. *Participar en las rentas nacionales”.*

Sobre el artículo anterior, la jurisprudencia reiterada por esa Corporación ha establecido que el legislador dispone de atribuciones para fijar límites y definir el grado de autonomía de las entidades territoriales, siempre y cuando respete ciertos “mínimos”, que constituyen el núcleo esencial que permite hablar de un verdadero régimen de descentralización y autonomía.

Al precisar cuáles serían aquellos mínimos que constituyen el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales, la Corte Constitucional ha indicado “que ellos se concretan en los derechos que enuncia el artículo 287, antes citado, esto en las facultades de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que constitucionalmente les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales”.

En desarrollo del texto constitucional antes citado, la Ley 768 de 2002 dispuso en su artículo 17 lo siguiente:

Artículo 17. Régimen portuario. *Constitúyanse en autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas por ley, los distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena, que intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Obras Públicas y Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, definiendo en los territorios de su jurisdicción, las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.*

En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, la Superintendencia General de Puertos o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que se pretendan localizar. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.

Igual prerrogativa tendrán estas entidades territoriales respecto de los trámites de aprobación

de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4° de la Ley 1ª de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles, y demás instalaciones portuarias.

Más adelante se expidió la Ley 1617 de 2013, por la cual se aprueba el Régimen para los Distritos Especiales, a la que la misma Corte Constitucional se refiere en su Sentencia C-494 de 2015 en los siguientes términos: “fue presentada por el entonces Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras y tramitada inicialmente bajo el Proyecto de ley número 147 de 2011, teniendo origen en la Cámara de Representantes. Desde su exposición de motivos, se observa el propósito de “luchar contra el excesivo centralismo presente en el régimen constitucional anterior y priorizar la autonomía política, administrativa y financiera de las entidades territoriales”.

Afirma la Corte Constitucional que los distritos fueron creados como entidades territoriales diferentes de los municipios, en esa medida la ley “tiene por objeto sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria, fronteriza, etc.”.

Es tan cierto lo anterior, que el artículo 1° de la Ley 1617 de 2013 estableció como objeto de la ley, conformar el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos; “dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”.

En desarrollo del artículo 287 constitucional antes citado, la Ley 1617 de 2013 dispuso en su artículo 80 lo siguiente:

Artículo 80. Régimen portuario. *Las autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas por ley, es decir, los Distritos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Buenaventura, así como los demás distritos portuarios que se creen, intervendrán en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), definiendo en los territorios de su jurisdicción las regiones en las que sea conveniente o no la construcción y funcionamiento de puertos y demás instalaciones portuarias.*

En el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, la Superintendencia General de Puertos y Transporte o la entidad encargada de aprobarlas, recibirán y escucharán los conceptos, recomendaciones y oposiciones que formulen los distritos en los que

se pretendan localizar los puertos e instalaciones portuarias. Cuando este concepto fuere contrario a la solicitud, no podrá otorgarse la concesión o modificación que se tramita.

Igual prerrogativa tendrán estas entidades territoriales respecto de los trámites de aprobación de obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 40 de la Ley 1 de 1991 y del otorgamiento de licencias portuarias para la construcción y operación de embarcaderos, muelles y demás instalaciones portuarias.

Un pequeño análisis del artículo 17 de la Ley 768 de 2002, por la cual se adopta el Régimen Político Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, y del artículo 80 de Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, nos arroja que, los *Distritos de Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura y Tumaco, así como los demás distritos portuarios que se creen en el futuro, son investidos como autoridades portuarias, pero solo y únicamente para:*

1. *Intervenir en la formulación de los planes de expansión portuaria que le presente el Ministerio de Transporte al Conpes.*
2. *Opinar y/o conceptuar en el trámite de las concesiones portuarias y en el de las modificaciones de las mismas, y en los trámites de aprobación de obras de beneficio común.*

A pesar de que los puertos desarrollan, impactan y se ubican en los territorios de los distritos antes mencionados, los distritos lo único que pueden hacer es opinar y opinar, y eso precisamente no es una autoridad portuaria.

Una ‘*autoridad portuaria*’, como en todo el mundo existe, no es, ni debe ser un funcionario al que el alcalde distrital le asigna las funciones que escasamente hoy le asigna la ley, es decir, la de opinar.

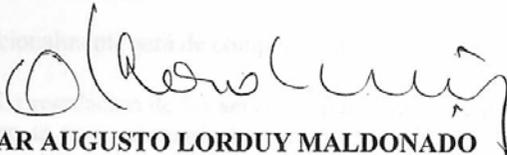
Por el contrario, una autoridad portuaria es una entidad con total autonomía, que debería ser vigilada y controlada por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

España, cuyos modelos portuarios son referentes en el mundo, tiene 28 autoridades portuarias, que a su vez administran 48 puertos marítimos, vigilados y controlados por una entidad que se llama Puertos del Estado, que es algo muy similar a la Superintendencia de Puertos y Transporte de Colombia, que a su vez depende del Ministerio de Fomento, que es como si fuera el Ministerio de Transporte en nuestro país.

Alguna de las funciones de una autoridad portuaria, tal como hoy existen en el mundo, son entre otros: prestación de los servicios portuarios generales, autorización y control de los servicios portuarios básicos, ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, planificación,

proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, fomento de actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario, y coordinación de las operaciones de las distintas modalidades de transporte en el espacio portuario.

A fin de solucionar los problemas mencionados, pero fundamentalmente para que los distritos portuarios puedan “*Gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*”, así como participar de manera efectiva en el desarrollo de su territorio, tal como lo dispone el artículo 287 de la Constitución Nacional, se propone la creación de la autoridad portuaria, tal como es entendida internacionalmente.



CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO
Representante a la Cámara – Dpto. del Atlántico

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 023 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por el honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2019
CÁMARA

por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario. Servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). Los siguientes servicios quedan gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

(...)

5. El transporte aéreo de pasajeros.

Artículo 2°. Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). Los siguientes bienes están gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

(...)

5. La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.

Artículo 3°. Elimínese el numeral (3) del artículo 14 de la Ley 2ª de 1976.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil, así como la Superintendencia de Transportes, garantizarán que la reducción de los costos por la disminución en la tarifa del IVA, sean efectivamente y proporcionalmente trasladados a los consumidores aéreos en la tarifa final del costo del tiquete.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presento a consideración de los miembros del honorable Congreso de la República el proyecto de ley “por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario”, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo doméstico y el transporte aéreo nacional.

1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene como propósito la reducción y simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros. Buscando dinamizar la economía a través del impulso al turismo, que redunde en el incremento de la conectividad doméstica, por ende en mayor inclusión y oportunidades para los territorios, y aporte al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo de aumentar el PIB de alojamiento y servicios de comida, incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos y aumentar los visitantes no residentes que pernoctan, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “*generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo*”.

2. JUSTIFICACIÓN

La dinámica de crecimiento del sector turístico en los últimos años en el país ha hecho que el Gobierno nacional identifique este sector como un renglón estratégico, pues dado su potencial de impacto al desarrollo territorial lo ha denominado “el nuevo petróleo de Colombia”.

Concretamente en el año 2018 el sector presentó un crecimiento histórico en visitantes, tráfico aéreo y ocupación hotelera, comportamiento que también se vio reflejado en la contribución del 3,8% al Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia excediendo el crecimiento de la economía del 2,7 por ciento según cifras del DANE. Se trata de una tendencia global, pues como lo indica el reporte del Consejo Mundial

de Viajes y Turismo (WTTC) la economía mundial creció en un 3,4 por ciento y mientras el turismo, un 3,9 por ciento.

De acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el año 2018, llegaron a Colombia más de 4,2 millones de visitantes no residentes, lo que representó un crecimiento de 8% con respecto al año 2017¹, el transporte aéreo también registró un importante crecimiento, con el aumento del 6,1% del total del tráfico aéreo, en el caso particular de pasajeros en vuelos nacionales regulares en 2018, se presentó un crecimiento del 4%². Del mismo modo, el DANE reportó que, en el año 2018, la ocupación hotelera fue del 56,7%, el valor más alto registrado en los últimos años.

Esta creciente dinámica en Colombia junto a la relevancia económica que ha tomado esta actividad en el mundo “representando el 30% de las exportaciones en el comercio global de servicios, generando 1 de cada 11 empleos y el 10% del PIB mundial” (OMT, 2016). Lo ha convertido en una importante apuesta económica para el país, es así que en el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 “Turismo: el propósito que nos une” se establece que: “*el turismo debe alinearse al propósito de incrementar la productividad nacional, toda vez que puede contribuir efectivamente a dinamizar el crecimiento económico, el desarrollo sostenible del país y las regiones, constituyéndose en una apuesta viable para fortalecer la equidad, como lo propone el PND.*”

Dicho plan establece “*seis grandes líneas estratégicas del Gobierno nacional para el cuatrienio 2018-2022 que definen la ruta de actuación que, a mediano y largo plazo, solucionen los cuellos de botella que enfrenta el sector.*” En este sentido la estrategia 4. Más y mejor conectividad aérea” plantea “*Impulsar con las entidades competentes, la simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos a fin de fomentar la demanda del servicio interno e internacional de pasajeros.*” Del mismo modo establece “*Incrementar la conectividad doméstica, con las entidades competentes, alentando la participación de las aerolíneas entre las ciudades capitales y/o ciudades intermedias, propiciando la apertura de nuevas rutas exentas de IVA a fin de fomentar el turismo al interior del país.*”

Avanzar en este propósito es fundamental teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, establece metas ambiciosas en el pilar de “emprendimiento” en el eje del turismo: 1. Aumentar en un 19% el producto interno bruto

en alojamiento y servicios de comida de 32,9 a 39,2 billones de pesos; 2. Aumentar los visitantes no residentes que pernoctan de 3,9 millones a 5,1 millones; 3. Incrementar las exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos de USD 6.630 millones a USD 8.213 millones, para lo cual plantea dentro de sus estrategias la “*generación de las condiciones institucionales para el impulso al sector turismo*”.

En este sentido el transporte aéreo juega un papel fundamental pues según el último informe presentado por el Grupo de Acción del Transporte Aéreo (ATAG), por sus siglas en inglés), se estima que el sector genera 65,5 millones de empleos, aporta 2.7 trillones de dólares a la economía global y transporta al 57% de los turistas de todo el mundo; además de transportar más de 11 millones de pasajeros todos los días, y apoyar el 3.6% del Producto Interno Bruto (PIB) global.

La IATA señala que “*para el caso particular de Colombia, la aviación funciona como un facilitador económico importante, contribuyendo con más de US\$ 7.500 millones de dólares al PIB y generando alrededor de 601.000 empleos. Tal es la importancia del transporte aéreo que ha sido reconocida por el Congreso de la República en leyes y elevándolo a un servicio público esencial (ley 105 de 1993)*”.

Asimismo en la exposición de motivos de recientes proyectos de ley, se han manifestado las razones por las cuales se requiere fomentar el crecimiento y la competitividad de la industria, en los siguientes términos: “*(1) la competitividad del sector aéreo es una piedra fundamental en la competitividad de Colombia por tres razones: primero, está estrechamente vinculado a la inserción del país a los mercados internacionales, ya sea a través de las exportaciones de productos como flores y frutas, o porque es clave para el desarrollo de sectores como el turismo, la salud, la educación, las industrias creativas, entre muchos otros. Segundo, no hay como el sector aéreo para facilitar la integración de un país con una geografía difícil. Lugares apartados que en el pasado no tenían opciones de conectarse físicamente con el resto del país, hoy lo hacen a través del servicio aéreo. Y, por último, es un sector clave para la promoción y la atracción de la inversión en nuestro país.*” (NSFT).

Atendiendo a la intención del presente Gobierno de fomentar el turismo en el país, se hace necesario generar acciones entorno a la simplificación de impuestos a los tiquetes aéreos. Así, se propone otorgar un tratamiento tributario especial que permita estimular esta industria, reduciendo la carga tributaria para que se traduzca en disminución del precio final al consumidor y fomentar la demanda del servicio de transporte aéreo.

La carga impositiva representa un factor negativo para la demanda del transporte y conectividad del país, al elevar significativamente el costo de los tiquetes para los pasajeros. “Según la IATA, en

¹ Oficina de Estudios Económicos, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Resultados para el turismo para el año 2018. <http://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2018/oe-vt-turismo-2018-28-03-2019.pdf.aspx>

² Más Información en: http://www.citur.gov.co/estadisticas/df_pib/all/45

Latinoamérica Colombia tiene los tiquetes con las mayores cargas, después de Venezuela y Argentina, países con débil crecimiento en su conectividad aérea o incluso decreciendo³”

De esta manera, la creación de un tratamiento tributario especial tendrá una repercusión positiva de cara a los usuarios pues se reflejará en la reducción de tarifas del servicio aéreo, lo que aumentará el consumo del servicio, pues se ha demostrado que “el mayor grado de acceso del usuario al servicio de transporte aéreo, evidenciado en los indicadores de tráfico aéreo y población, se explica entre otras razones, por la reducción de las tarifas aéreas, que según las estimaciones realizadas muestran un nivel de tarifa media mínima de US\$34 por trayecto durante el primer semestre de 2017⁴”

Cabe anotar que, el efecto favorable de menores tarifas aéreas se ve afectado por la proliferación de tasas, impuestos y sobre cargos a la venta de boletos aéreos que se viene dando en Colombia, que elevan USD 100 de tarifa aérea hasta USD 240 como precio final que debe pagar el usuario, representando un factor negativo para la competitividad y conectividad del transporte aéreo de Colombia, que debe revisarse y estructurar una política que reduzca esta carga y simplifique el esquema. Además, existen otros impuestos y contribuciones que debe asumir directamente el operador, entre los que se incluye la tasa de vigilancia, que representa en conjunto un 2.8% de la tarifa aérea, monto muy elevado considerando los bajos márgenes de utilidad que caracterizan el transporte aéreo, que incluso cerró con rentabilidad negativa en el primer semestre del 2017 (último reporte financiero publicado)⁵.

Vale la pena mencionar que la demanda por servicios de transporte aéreo es elástica con respecto al precio, por lo cual, aumentos en el precio de los tiquetes inducen a una reducción en la cantidad demandada, y esto hace que el consumidor use alguna de las otras alternativas sustitutas al transporte aéreo. Entonces, debido a que el transporte aéreo es un sector cada vez más importante para impulsar el desarrollo económico en todo el mundo, es imperativa la reducción en los costos de transporte aéreo, ya que esto traerá beneficios tales como el aumento de las conexiones entre ciudades, lo cual permite el flujo de bienes, personas, capitales, tecnología e ideas. Además, la industria del transporte aéreo está directamente relacionada con muchas otras industrias: viajes y turismo, logística, telecomunicaciones, electrónica, informática, construcción civil, y defensa⁶.

³ Aeronáutica Civil. “Foro Plan Estratégico Aeronáutico 2018-2030”.

⁴ Aeronáutica Civil. “Foro Plan Estratégico Aeronáutico 2018-2030”.

⁵ Aeronáutica Civil. “Foro Plan Estratégico Aeronáutico 2018-2030”.

⁶ Superintendencia de Industria y Comercio. Estudios Económicos Sectoriales. Una Visión General del Sector de Transporte Aéreo en Colombia. 2015.

3. PROBLEMÁTICA

En el caso específico del transporte aéreo existe una carga impositiva alta, compuesta por tasas y contribuciones que se tienen que cobrar en la venta del tiquete, retener o pagar, y muchos de ellos con exenciones muy particulares que hacen difícil el proceso de recaudo y pago, y en muchos casos exige devoluciones mediante procedimientos manuales en los aeropuertos, utilizando recursos adicionales de las aerolíneas y haciendo menos placentera la experiencia de viaje del usuario. Ahora bien, con esta situación se crean barreras artificiales que se ven traducidas en precios elevados, opuesto al propósito de lograr mejores tarifas y accesibles para pasajeros, quienes, si bien puede disponer de tarifas aéreas bajas, debe pagar los impuestos, tasas y contribuciones que elevan el precio del viaje. Situación que no se presenta en los servicios terrestres (posibles sustitutos) que no pagan el Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre el pasaje, y adicionalmente fueron beneficiados por Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022), mediante la reducción en los costos asociados a la gasolina y diésel, bienes en los que redujo el impuesto del 19% al 5%.

En el caso de Colombia, las tasas e impuestos incluidos en los pasajes de los usuarios representan, en promedio US\$20 dólares en la tarifa doméstica (solo ida) y más de US\$100 dólares en la tarifa internacional. Por tal razón, la Aerocivil ha reconocido la necesidad de: **“Promover la supresión de algunos cargos adicionales en los tiquetes y evitar la imposición de nuevos.** *En algún documento se establezca que Colombia debe cumplir lo establecido en el Convenio de Chicago y en los Convenios de la OACI referente a que el dinero que se recaude de las aerolíneas se invierta en la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria. (...) **La proliferación de tasas, impuestos y sobre cargos que se deben agregar a la tarifa aérea, representan un piso muy alto (56% del costo total del tiquete para una tarifa de US\$ 100), que encarece el servicio para el usuario e impacta negativamente la competitividad del transporte aéreo de Colombia.”***⁷(NSFT).

4. ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS PROPUESTOS

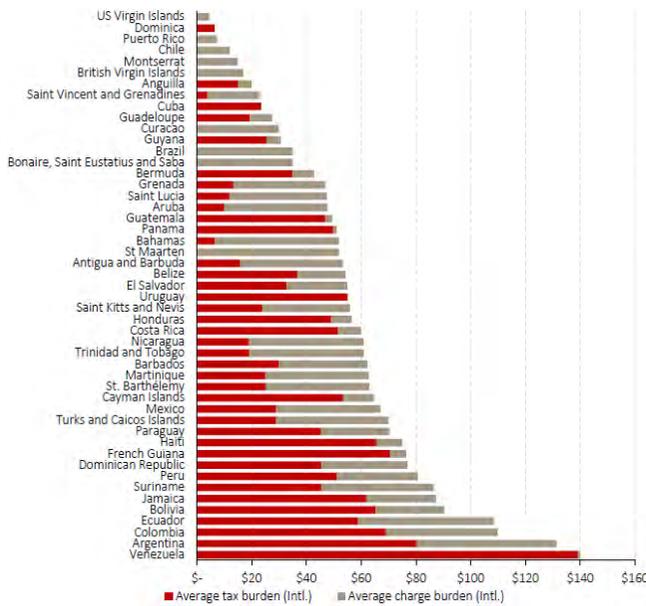
De acuerdo con los datos de IATA⁸, se ha evidenciado que en Colombia la carga tributaria y los cargos administrativos son elevados, representando casi 55% del valor total de un tiquete que se ofrece en un vuelo internacional. Esto evidentemente atenta contra la competitividad del sector, genera desgaste administrativo para las aerolíneas y define una política que no prioriza el acceso a los tiquetes por parte de los consumidores, sino antepone el ánimo

⁷ PLAN ESTRATÉGICO AERONÁUTICO 2030 Fase I FORO SECTOR AÉREO 2030 ¿Hacia dónde debe ir la aviación en Colombia? Bogotá 9 y 10 de abril de 2018.

⁸ Ver <https://www.iata.org/about/worldwide/americas/Documents/Aviation-Day-Colombia-2018-Presentations.pdf>

recaudador en una industria que se ha mostrado eficiente y colaborativa en el cumplimiento de ese tipo de obligaciones. Es más, Colombia se posiciona como el tercer país en la región con mayor carga impositiva, superado únicamente por Venezuela y Argentina⁹ (ver, Gráfica 1).

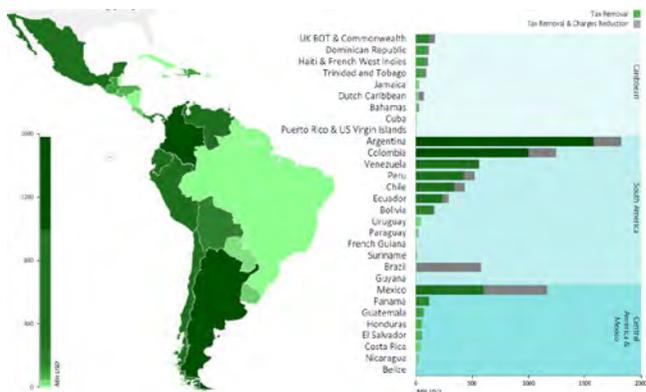
Gráfica 1: Carga Impositiva promedio por pasajero en vuelos internacionales por país



Fuente: IATA TTBS, SEO Analysis

Con este panorama en mente y tomando los resultados del estudio realizado por SEO Economics, es posible concluir que uno de los países donde los consumidores se beneficiarían en mayor medida por la eliminación de impuestos sería Colombia (véase, Gráfica 2).

Gráfica 2: Argentina y Colombia exhiben los mayores beneficios a los consumidores al retirar los impuestos.



Fuente: SEO NetCost.

Según cálculos de la IATA, como principal resultado del impacto en la reducción de las cargas impositivas en la región, se encuentra que reducir los impuestos a la aviación trae unos beneficios inmediatos, como incrementos en la demanda de pasajeros, y en el largo plazo ayuda al crecimiento de

la conectividad y de la economía en general. De esta forma, con las reducciones de impuestos se estima que los beneficios directos para el consumidor se encontrarían en un rango de US\$13.500 a US\$18.500 millones de dólares para el 2035, creando un beneficio adicional de \$1.500 millones a US\$2.200 millones de dólares en la economía del país. Ahora bien, según el estudio realizado por (Guillaume Burghouwt, 2016)¹⁰ “(l)os beneficios totales (beneficios para el consumidor y beneficios económicos más amplios) consisten en: • Tarifas más bajas, ya que se espera que las aerolíneas pasen las reducciones de impuestos a los pasajeros a largo plazo; • Crecimiento de la conectividad (más rutas, más frecuencias), lo que resulta en una mayor flexibilidad para los pasajeros y tiempos de viaje más cortos; • Beneficios económicos más amplios, creados por el impacto de la aglomeración y la productividad, pero también empleos adicionales creados en la economía.”

Según el estudio anteriormente mencionado, se estima que la demanda de pasajeros aumentaría en un 20% si los impuestos fueran eliminados y los cargos bajarán a niveles competitivos. En términos generales, el impacto asociado al aumento de la conectividad y la actividad económica conducirían a incremento alrededor de US\$19.400 millones de dólares en el Producto Interno Bruto (PIB), y la creación de cerca de 239.000 empleos adicionales.

ANTECEDENTES

Como antecedente nacional se presenta a continuación el ejemplo del Aeropuerto de Cartagena (Colombia). Este aeropuerto cobraba tasas e impuestos excesivos, los cuales actuaban como un freno a la conectividad aérea y la actividad económica. Por tal motivo, a comienzos de 2015 el Gobierno colombiano decidió reducir dichas tasas de US\$92 dólares a US\$38 dólares por pasajero internacional. La medida tuvo un impacto inmediato; el número de pasajeros internacionales aumentó en un 26% y las llegadas de visitantes internacionales a Cartagena se incrementaron en un 38%.

De la misma forma, se encuentra que países de la región como Chile¹¹ y Brasil¹², que se encuentran por encima de Colombia en el índice de competitividad presentado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), siguen tomando medidas para propiciar las condiciones que permitan que la aviación continúe entregando sus beneficios económicos, evitando altas cargas impositivas, administrativas y de funcionamiento

⁹ Tomado del estudio de Guillaume Burghouwt, Thijs Boonekamp, Joost Zuidberg, Valentijn van Spijker, “Economic benefits of reducing aviation taxes in Latin America and the Caribbean” publicado por (Guillaume Burghouwt, 2016) SEO Amsterdam Economics en 2016.

¹⁰ Tomado del estudio de Guillaume Burghouwt, Thijs Boonekamp, Joost Zuidberg, Valentijn van Spijker, “Economic benefits of reducing aviation taxes in Latin America and the Caribbean” publicado por (Guillaume Burghouwt, 2016) SEO Amsterdam Economics en 2016.

¹¹ Ver <https://www.aviacol.net/noticias/chile-anuncia-reduccion-40-tasas-embarque.html>

¹² Ver <https://blueswandaily.com/parana-to-follow-sao-paulo-and-rio-de-janeiro-in-reducing-aviation-fuel-tax/>

que usualmente se han cargado a la industria aérea de manera injustificada.

6. EL TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL

El transporte público aéreo es, por mandato de la ley, un servicio público esencial, lo que significa que el mercado económico que le es propio está altamente intervenido por el Estado. Esto con el fin de asegurar la seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo a las prestaciones correspondientes.

En este sentido se expidió la Ley 336 de 1996 – Estatuto del Transporte, en cuyo artículo 68 confiere al transporte aéreo la condición de servicio público esencial.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional en diversas sentencias, en el caso del transporte, en general, y su modalidad aérea, en particular, “concurren diversas razones para concluir que se trata de un servicio público vinculado estrechamente con la satisfacción de los derechos fundamentales. Las sociedades contemporáneas, signadas por procesos de urbanización y especialización de los factores productivos, obligan a que los individuos deban permanente movilizarse largas distancias, en aras de ejercer sus derechos y competencias, acceder a distintas posiciones jurídicas, cumplir con sus obligaciones contractuales, dirigirse a la infraestructura para la prestación de otros servicios públicos, etc. La libertad de locomoción, así entendida, no se concentra exclusivamente en la garantía de transitar libremente por el territorio nacional, sino también con la existencia de mecanismos que permitan hacerlo en condiciones razonables y adecuadas. Esos instrumentos no son otros que los medios de transporte de pasajeros”.

“Existe, en ese orden de ideas, un vínculo inescindible entre la vigencia de múltiples derechos fundamentales y el acceso al transporte. En efecto, el derecho a ejercer una actividad laboral, a obtener el servicio educativo o de salud, o el simple ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, expresado en la decisión autónoma de dirigirse hacia donde se plazca, dependen de contar con la infraestructura y servicios adecuados para lograr esa movilidad. Esta ha sido la posición de la Corte en su jurisprudencia, al señalar que “... las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (artículo 24 C. P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)” Corte Constitucional, Sentencia C-450 de 1995.

Respecto del transporte aéreo de pasajeros, la Corte Constitucional ha reiterado que “el segundo ámbito de regulación y vigilancia estatal en el transporte se explica a partir de las competencias derivadas del mandato constitucional de dirección general de la economía por parte del Estado. La

prestación del servicio público de transporte es, sin duda, un mercado económico. Con todo, como su objeto en la satisfacción de un servicio público esencial y, de manera correlativa, la eficacia de un plexo de derechos fundamentales, entonces resulta obligatoria una intensa intervención estatal en la aviación civil, en aras de garantizar que mediante esa actividad se logre el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (artículo 334 C. P.)”.

“En lo que respecta a la prestación de servicios públicos, la jurisprudencia constitucional dispone que uno de los principales objetivos de la intervención estatal en esos mercados sea garantizar el acceso equitativo a los ciudadanos. Este acceso equitativo se fundamenta, de manera particular, en los diferentes mandatos constitucionales previstos en el artículo 365 C. P., de acuerdo con los cuales (i) los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; (ii) corresponde al Estado el deber de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional; (iii) los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley; y (iv) en todo caso, el Estado mantiene la regulación, el control y la vigilancia de esos servicios, bien sea que se presten por empresas de naturaleza pública o por los particulares”.¹³

7. LA INICIATIVA DEL CONGRESO

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (artículo 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de este, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que “*la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como este, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.*” C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (artículo 154 inciso 2º. C. P.), es decir, las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que “en virtud del

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-987/12. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de “conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “*el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique*”, y que “*La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias*”.

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del Proyecto de ley número 26/98 Senado, 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa

del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

*“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la **intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política.** A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “*el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique*”, y que “*La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias*” (Negrillas fuera del original).*

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “*adicionar nuevas materias o contenidos*”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto”

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el solo hecho de serlo, sino solo de aquel cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3,

7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias”.

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa

perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política”.¹⁴

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 024 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito honorable Senador *Miguel Ángel Barreto Castillo*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 025 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se dictan medidas en relación con los peajes.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto diseñar una regulación mínima que evite abusos al momento de establecer tarifas e infraestructura de peajes de carreteras.

Artículo 2°. Estructuración de tarifas. La estructuración tarifaria de los peajes deberá ser diferencial considerando la condición socioeconómica y nivel de ingresos de los pobladores de la zona afectada por la concesión vial con relación a la de quienes simplemente transitan por la concesión.

La determinación de las zonas de afectación será responsabilidad del Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Transporte de forma coordinada con el concesionario.

Artículo 3°. Tarifas diferenciales. Aquellos vehículos que transporten productos agropecuarios producidos en el territorio nacional deberán tener una tarifa de peaje menor o exento.

Para efectos de la determinación de la tarifa bastará la presentación del manifiesto de carga en el punto de cobro.

Artículo 4°. Prohibición cambios en la tarifa por calamidad. Los daños en la infraestructura vial por causas naturales o antrópicas no serán causal de aumento de las tarifas cobradas a los usuarios de la concesión.

Artículo 5°. Reducción de tarifas en vías de infraestructura compartida. Aquellos caminos atravesados o bordeados por líneas de transmisión eléctrica, oleoductos, o gasoductos, estarán afectos al pago de servidumbre a favor del concesionario de la infraestructura por parte de las personas jurídicas propietarias de la infraestructura energética o de gas, este valor será descontado de la tarifa del peaje cobrada a los usuarios. El valor de la servidumbre será fijado por el Gobierno nacional a través de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Parágrafo. El pago por la servidumbre permanecerá incluso después de que el concesionario haya retornado a la concesión al Estado, en este caso los recursos se destinarán al mantenimiento vial de la ruta afecta.

Artículo 6°. Peajes urbanos y perimetrales. una vez cumplidos los tiempos de concesión de peajes situados al interior del perímetro urbano de los municipios y aquellos situados sobre las vías de acceso de las terminales aéreas, no serán renovadas las concesiones, salvo fuerza mayor o caso fortuito que amerite la prórroga del contrato de concesión sobre la vía.

Artículo 7°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA

Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley recoge la iniciativa planteada en el Proyecto de ley 322 de 2019, así como las discusiones y consensos surtidos, propone una estrategia básica para hacer compatible el desarrollo de infraestructura concesionada y el mínimo vital de las poblaciones en sus áreas de impacto.

Comprende en este sentido el presente proyecto de ley que los peajes se constituyen en la forma como el Estado busca la financiación suficiente a través de una tarifa por el uso de las vías para lograr mantener y conservar las mismas en un estado funcional. La expresión normativa de esta finalidad en el ordenamiento colombiano es la Ley 105 de 1993, que ha sufrido múltiples modificaciones dentro de la que destaca la modificación contenida en la Ley 787 de 2002. Este corpus normativo contiene las disposiciones elementales del transporte en el país, al igual que las disposiciones en materia de peajes y tarifas en el territorio colombiano.

La Constitución Política colombiana en su artículo 338 y la precitada ley categorizan los peajes como un instrumento de financiación, sin reservar su competencia al Gobierno nacional, facultando al mismo tiempo a departamentos y municipios a la imposición de los mismos. Por otro lado, la destinación de los recursos obtenidos a través de los peajes fue reglamentada a través de la Ley 787 de 2002, que faculta a la Nación a fijar la tarifa y la obliga a destinar estos recursos a la inversión en transporte terrestre.

Sin embargo, la finalidad técnica de los peajes como apuesta del desarrollo de infraestructura vial enfrenta serios retos a la hora de compaginarse con las necesidades de los pobladores de los territorios atravesados por las concesiones viales. En un informe presentado por Fedesarrollo para el año 2013 se evidenciaba que el 80% de las carreteras del

¹⁴ Sentencia C-066/18 M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

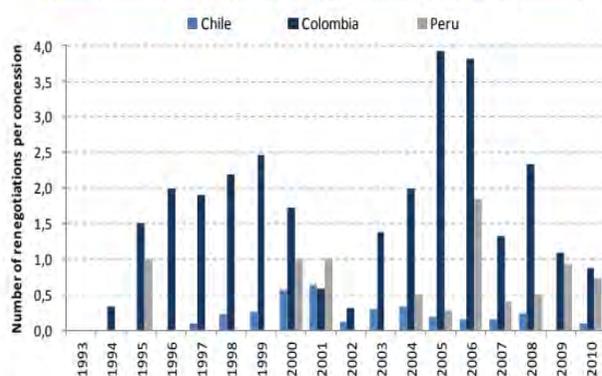
país están en un estado que va de malo a regular (el 44 % del total de red vial se encuentra en un estado malo) y sólo el 15% de las carreteras del país están pavimentadas, en comparación con el promedio de la OCDE del 75%¹.

En el derecho internacional encontramos como coincidencia en materia regulatoria el requisito de cobros diferenciales y concurrencia en el pago de los mismos, países como China², Canadá³ y Austria⁴ presentan características comunes relevantes al ordenamiento colombiano, una de ellas es que la estructuración de su regulación tarifaria tiene cimientos normativos legales, la segunda es el establecimiento de cobros diferenciales más allá del tipo de vehículo, coordinado con la matriz productiva nacional, en algunos casos en forma de “green routes”.

Otra de las particularidades es la consideración de los costos reales de operación del servicio como elemento de suelo tarifario, vemos que no se trata entonces solo de mejorar el estado vial, además este desarrollo debe impactar de forma positiva sobre los habitantes de una región, pues nada ganamos al desarrollar una infraestructura vial que no implica desarrollo económico en su entorno de afectación, sino que encarece los precios de vida y producción de las zonas aledañas.

Entre más peajes instalados en un trayecto, mayor es el costo por kilómetro y hay desproporción entre el número kilómetros y los costos de los peajes en Colombia. Lo que implica además un mayor número de renegociaciones de contratos de concesión, lo que consume capacidad administrativa y burocrática, Colombia destaca en la región por el número de procesos de renegociación de las condiciones de sus contratos de concesión, como se muestra en la siguiente gráfica:

Figure 1. Number of renegotiations per concession by year in each country



Source: Authors' calculations based on MOP (Chile), INCO (Colombia) and OSITRAN (Peru).

1 YEPES, Tito. Indicadores del sector transporte en Colombia - Informe consolidado. Fedesarrollo. 2013. 5 Llewellyng Consulting (2014).
 2 Premier of the State Council Wen Jiabao, September 13, 2004 Regulation on the Administration of Toll Roads.
 3 Regulation respecting toll road infrastructures operated under a public-private partnership agreement, Act respecting transport infrastructure partnerships.
 4 TOLLING REGULATIONS FOR THE MOTORWAYS AND EXPRESSWAYS OF AUSTRIA Valid from November 08th, 2018 Version 53.

Los procesos frecuentes de renegociación están asociados a falta de claridad en las normas que fijan el precio de los mismos, generando un espectro de inseguridad normativa para concesionarios y usuarios. El presente proyecto pretende brindar una línea normativa base que otorgue seguridad jurídica a los diferentes actores.

En el año 2009 en un estudio conducido por la Cepal al analizar el caso de Argentina señaló que

“uno de los problemas intrínsecos que afectan al sistema de concesiones viales de Argentina es la inestabilidad regulatoria y política. **La sucesión de modificaciones normativas realizadas por medio de decretos y no mediante leyes, que precisan el aval parlamentario y, que, a su vez, son más difíciles de alterar - brinda un frágil marco regulatorio, que afecta tanto a los concesionarios, inversores y usuarios, como al equilibrio y credibilidad del sistema en su conjunto (...)**. La estructura normativa responde a las necesidades del gobierno de turno y las modificaciones que se presentan se ven más influenciadas por la política electoral y los lobbies de grupos de influencia, que por los requerimientos globales del sector vial. El desafío consiste en alcanzar un marco legal que garantice mayor continuidad jurídica y estabilidad al sistema” (Cepal, 2009).

COSTOS DE PEAJES EN COLOMBIA

Dentro de los países de Suramérica, Colombia destaca con los peajes más costosos, junto con Uruguay y Perú. Según el Observatorio de Logística, Movilidad y territorio “el precio es determinado por el modelo de concesión en Colombia, es decir, los trayectos concesionados a los privados, y ellos en su negocio tienen que tener un retorno con la construcción de las vías. Por ello, cobran las sumas establecidas en estos momentos”. La suma de elementos en todo caso se traduce en costos elevados que impactan de manera grave sobre las economías locales, y plantea una paradoja según la cual el desarrollo de infraestructura para la competitividad afecta la competitividad de los productores locales, sacrificando desarrollo social y empresarial por desarrollo de infraestructura. Una comparación con los países del hemisferio pone de manifiesto los elevados costos de transitar por Colombia.

Categoría/País		Colombia	Ecuador	Paraguay
CATEG.	VEHÍCULO	TARIFA USD	TARIFA USD	TARIFA USD
I	Automóviles	3,1	1,0	0,9
II	Buses	3,1	2,0	0,9
III	Camiones (2) ejes	4,0	2,0	1,8
IV	Camiones (3) ejes	4,0	3,0	2,7
V	Camiones (4) ejes	9,9	4,0	3,6
VI	Camiones (5) ejes	11,9	5,0	3,6
VII	Camiones (6) ejes	13,7	6,0	3,6

Nota: las tasas usadas están al 12/02/2018. USD/COP = 2935.01 USD/PYG = 5593.07⁵

El costo de un peaje en Colombia presenta poca dispersión. Su valor depende prioritariamente de la categoría del vehículo, y no considera ningún factor de equidad. Aunado al marco normativo frágil y

5 BOLETÍN 02286, ANDI, Gerencia de Logística Transporte e Infraestructura, enero 21 a febrero 09 de 2018.

variable, constituye un gran reto para la planeación y el desarrollo empresarial, social y el desarrollo vial. En esta medida encontramos pertinente plantear al honorable Congreso de la República el presente Proyecto de ley.

Cordialmente,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 025 con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2019
CÁMARA

por la cual se crea un sistema de registro y monitoreo que permita prevenir y evitar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un sistema de registro y monitoreo que permita prevenir y evitar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre en plazas de mercado, terminales de transporte, aeropuertos, bodegas, correos y encomiendas de transporte público.

Artículo 2º. El sistema de registro y monitoreo deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:

- a) Utilizar nuevas tecnologías contra el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre y la caza furtiva;
- b) Diseñar sistemas de georreferenciación para ubicar las rutas de comercio ilegal y sus puntos críticos;
- c) Implementar sensores térmicos y sistemas de vigilancia en los parques nacionales naturales de Colombia;
- d) Fomentar investigaciones que permitan elaborar secuenciadores de ADN portátil para conocer el origen de las especies;
- e) Crear aplicaciones móviles y páginas web de libre acceso para que las comunidades puedan denunciar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre;
- f) Impulsar investigaciones o estudios con organismos internacionales especializados en la conservación de especies;

- g) Adelantar campañas de sensibilización contra el tráfico ilegal de fauna y flora silvestres.

Parágrafo. Los anteriores lineamientos no excluyen las iniciativas o aportes que sugiera la comunidad científica, los expertos en conservación de vida silvestre y que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pueda implementar.

Artículo 3º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y con el apoyo científico del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, serán las entidades encargadas de la elaboración, formulación e implementación del sistema de registro y monitoreo en un plazo de 12 meses.

Artículo 4º. Para la elaboración de este sistema de monitoreo se tendrá en cuenta la participación de

- a) Dirección especializada contra las violaciones a los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación;
- b) Grupo de Protección Ambiental y Ecológica de la Policía Nacional;
- c) Secretarías distritales y municipales de Ambiente;
- d) Empresas de servicio de correo y mensajería expresa;
- e) Parques Nacionales Naturales de Colombia;
- f) Superintendencia de Industria y Comercio;
- g) Superintendencia de Transporte;
- h) DIAN;
- i) Organizaciones de conservación ambiental;
- j) La academia;
- k) Entes de control.

Artículo 5º. Todas las empresas dedicadas al servicio de correo y mensajería expresa que ejerzan su actividad en Colombia estarán obligadas a implementar el sistema de registro y monitoreo.

Artículo 6º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la metodología para la elaboración del sistema de registro y monitoreo y será la entidad encargada de hacerle seguimiento técnico a su ejecución.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto del proyecto de ley

El tráfico de fauna silvestre es el tercer negocio ilegal más lucrativo del mundo, y Colombia posee uno de los índices más altos a nivel mundial en biodiversidad; es por esto que se hace necesario velar por la prevención y control del tráfico ilegal de fauna y flora silvestre; lo anterior, con el fin de promover la conservación de estas especies en su entorno natural.

Como una estrategia para combatir esta problemática presentamos este proyecto de ley que tiene por objeto crear un sistema de registro y monitoreo que permita prevenir y evitar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestres, en plazas de mercado, terminales de transporte, aeropuertos, bodegas, correos y encomiendas de transporte público.

¿Al día de hoy cuántas personas han sido condenadas por comercializar fauna silvestre y qué penas están cumpliendo?

Para la interpretación de estos datos, la Dirección de Políticas y Estrategia de la Fiscalía General de la Nación hizo las siguientes precisiones:

1. Los datos fueron procesados y analizados utilizando sistemas de información de gestión de procesos SPOA¹ con fecha de corte al 17/05/2019. Este sistema cuenta con un adecuado nivel de actualización respecto de la entrada de noticias criminales y en menor medida respecto de delitos y actuaciones asociados a dichas noticias.
2. Es posible que un hecho esté registrado en más de una noticia criminal y que en el marco de una noticia criminal se investigue más de un hecho.

Para dar respuesta a esta pregunta se tomaron los delitos que aparecen en el sistema SPOA con la siguiente descripción: Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables—artículo 328— y (II) ilícita actividad de pesca (artículo 335) y el total de indiciados con sentencia condenatoria en el momento de la consulta fue de *1050 personas*².

Especies de fauna silvestre que más se trafican en Colombia

De los casos asignados a la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, Eje Temático de Protección a los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, se nos informa que en las

judicializaciones adelantadas por los fiscales se han identificado las siguientes especies traficadas³:

Filo- Nombre científico	Nombre común
Ara Ararauna	Guacamaya azul y amarilla
Ara Macao	Guacamaya bandera
Ara chloroptera	Guacamaya roja
Ara Ararauana	Guacamayas
Amazona ochrocephala	Loro frente amarillo
Amazona ochrocephala	Loro Real
Ramphastos tucanus	Tucán silbador
Ramphastidae	Tucanes
Ramphastos Sulfuratus	Tucán pico iris
Phoenicopterus ruber	Flamenco
Melospittacus Undulatus	Perico
Ortalis Columbiana	Guacharaca Colombiana
Spiza Americana	Arrocero migratorio
Cardinalis Phoeniceus	Cardenal Guajiro
Tangara Glaucocolpa	Azulejo verdeviche
Thraupis Episcopus	Azulejo
Molothrus bonariensis	Tordo renegrado / Chamón parásito
Sporophila intermedia	Espiguero gris
Zenaida auriculata	Tórtola torcaza
Pheucticus ludovicianus	Picogordo Degollado
Forpus Conspicillatus	Periquito de anteojos
Saltator Albicollis	Saltador Listado
Saltator Coerulescens	Pepitero grisáceo
Icterus Icterus	Turpial real
Icterus mesomelas	Turpial de cola amarilla
Icterus chrysater	Turpial toche
Icterus Jamacaii	Turpial naranja
Leucophaeus atricilla	Gaviota reidora
Himantopus Mexicanus	Cigüeñuela
Menura Novaehollandiae	Ave Lira
Volatinia Jacarina	Volatinero negro
Sporophila Minuta	Espiguero ladrillo
Thraupidae	Tángaras
Sporophila Nigricollis	Espiguero capuchino
Sporophila Schistacea	Espiguero Pizarra
Sicalis Flaveola	Canario costeño, Gorrión azafrán
Vireo Leucophrys	Verderón montañero
Myioborus flavivertex	Candelita coroigualada, abanico colombiano
Turdus Grayi	Zorzal Pardo, Mirla Pardo
Eupsittula Pertinax	Cotorra Carasucia
Hydrochoerus Hydrochoerus	Chigüiros
Cuniculus Paca	Guartinajas
Tayassu- Pecari	Saño- Pecarí
Bradypus	Perezosos de tres dedos
Odocoileus Virginianus	Venado cola blanca
Oryctolagus Cuniculus	Conejo Silvestre
Saguinus Oedipus	Mono tití cabeciblanco
Trachemys Callirostris	Hicotea
Chelonoidis Carbonaria	Morrocoy
Caiman Crocodilus	Babilla
Trachemys Scripta Elegans	Tortuga de orejas rojas
Iguana Iguana	Iguana
Struthio Camelus	Avestruz

¹ El SPOA es el sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio o leyes 906 y 1098 de 2006.

² Fuente: Oficio N° DPE-10200-20/05/2019 firmado por Juanita Durán Vélez, Subdirectora de Políticas Públicas y Estrategia Institucional de la Fiscalía General de la Nación.

³ Fuente: Oficio N° DECVDH-20150-10/05/2019 firmado por Stella Leonor Sánchez Gil, Directora de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación.

Ciudades con mayores cifras de tráfico de fauna silvestre

En las judicializaciones adelantadas por los fiscales del eje Temático de Protección a los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos se han identificado las siguientes ciudades con incidencia en el tráfico de fauna silvestre: Barranquilla, Fundación, Plato, Magangué, El Carmen de Bolívar, Bosconia, Valledupar, Bogotá, Girardot, Melgar y Cali⁴.

Lugares o puntos críticos donde más se comete este delito

En las judicializaciones adelantadas por los fiscales del eje Temático de Protección a los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos se han identificado que suelen contar con lugares de acopio o tenencia de los individuos, que son distribuidos bajo pedido a través de correos humanos o en encomiendas en el transporte público⁵.

Dificultades que ha encontrado la Fiscalía General de la Nación para combatir el delito de tráfico de Fauna Silvestre

En las judicializaciones adelantadas por los fiscales del eje Temático de Protección a los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos se identifican como dificultades la complejidad de la regulación que enriquece el tipo penal en blanco; y de manera particular la determinación de los lugares y redes de extracción de los individuos, toda vez que se han adelantado la judicialización del mercado criminal desde la perspectiva de la comercialización de las especies silvestres⁶.

¿Existen en Colombia sistemas de registro y monitoreo en las plazas de mercado, terminales terrestres, terminales aéreas, redes sociales, encomiendas, bodegas y remesas que permitan combatir el tráfico ilegal de fauna silvestre?⁷

La Policía Nacional a través de la Dirección de Protección y Servicios Especiales, realiza el despliegue operacional del proceso de protección al ambiente y a los recursos naturales, mediante el desarrollo de acciones de prevención y control con el objetivo de propender a su conservación como activo estratégico de la nación, por ende, esta institución cuenta con el Sistema de información de Tráfico ilegal de Especies Silvestres (Sities), comprendido por 257 variables donde se incluye la clasificación científica del reino animal y vegetal, en

el cual los funcionarios de las unidades policiales registran y reportan la actividad operativa que se lleva a cabo en el territorio nacional, información que permite el seguimiento a las incautaciones de la fauna y flora⁸.

Por otra parte, en lo concerniente a la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia, se cuenta con el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), el cual contiene los datos de los infractores a los comportamientos contrarios a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento a la medida correctiva, permitiendo tener información detallada y georreferenciada en forma cualitativa y cuantitativa de las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía; entre estas las señaladas en la Ley que hacen referencia al medio ambiente, donde en su artículo 101 establece 10 numerales relacionados con “comportamientos que afectan las especies de flora o fauna silvestre” que son de conocimiento por las autoridades ambientales correspondientes, frente a las atribuciones otorgadas en la norma *ibidem*⁹.

LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA O VERDE SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

<p>Sentencia T-411/92 Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero</p>	<p>“La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente. El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno. El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia. Para esta Sala de Revisión, la protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas</p>
---	---

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Fuente: Respuesta a solicitud de información mediante Oficio N° S-2019 011992/DIPON-OFPLA – 1.10 firmado por el Mayor General Óscar Atehortúa Duque, Director General Policía Nacional de Colombia.

⁸ Fuente: Dirección de Protección y Servicios Especiales- Área Protección Ambiental y Ecológica, mediante correo electrónico dipro.arpae@policia.gov.co de fecha 20/05/2019.

⁹ Fuente: Dirección de Seguridad Ciudadana- Registro Nacional de Medidas Correctivas, mediante correo disec.cnpc@policia.gov.co de fecha 24/05/2019.

	grandes ciudades por la contaminación, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico-artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes”.		En el mundo contemporáneo, la preocupación ambientalista viene a tomar influencia decisiva solamente cuando resulta incuestionable que el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales logran suponer su esquilmación definitiva”.
<p>Sentencia C-519/94 Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa</p>	<p>“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”.</p>	<p>Sentencia C-632/11 Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo</p>	<p>“La Corte ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender al mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección”.</p>
<p>Sentencia C-595/10 Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio</p>	<p>“La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la Tierra. La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del medio ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el medio ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones.</p>	<p>Sentencia C-449/15 Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio</p>	<p>“El reconocimiento de la importancia de la ‘madre tierra’ y sus componentes ha sido un proceso lento y difícil históricamente, careciendo de desarrollos significativos que les registren su valor por sí mismos. A través de los tiempos se han concebido principalmente como cosas al servicio del ser humano, quien puede disponer libremente de ellos y encontrar justificado su abuso. Colombia ha sido reconocida por la comunidad internacional como un país ‘megabiódiverso’, al constituir fuente de riquezas naturales invalua-</p>

	<p>bles sin par en el planeta, que amerita una protección especial bajo una corresponsabilidad universal. La jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en que la Carta de 1991 instituyó nuevos parámetros en la relación persona y naturaleza, al conceder una importancia cardinal al medio ambiente sano en orden a su conservación y protección, lo cual ha llevado a catalogarla como una ‘Constitución ecológica o verde’. Así lo demuestran las numerosas disposiciones constitucionales (33), que han llevado a reconocerle un ‘interés superior’”.</p>
<p>Sentencia T-622 de 2016 Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio</p>	<p>“La Carta Política de 1991, en sintonía con las principales preocupaciones internacionales en materia de protección del ambiente y la biodiversidad, ha reconocido que el derecho fundamental al medio ambiente sano tiene el carácter de interés superior, y de esta forma, lo ha desarrollado ampliamente a través de un importante catálogo de disposiciones, cerca de 30 en total que, consagran una serie de principios, mandatos y obligaciones enfocados en una doble dimensión dirigida a: (i) proteger de forma integral el medio ambiente, y (ii) garantizar un modelo de desarrollo sostenible, sobre los que se ha edificado el concepto de Constitución Ecológica”.</p>
<p>Sentencia C-048/18 Magistrada Sustanciadora: Cristina Pardo Schlesinger</p>	<p>“La Constitución Política de 1991 le otorgó al medio ambiente el carácter de interés superior, a través de un amplio catálogo de disposiciones que configuran la denominada Constitución Ecológica. El objetivo de este conjunto de mandatos es asegurar que el ser humano, como fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida. En cuanto a su categorización jurídica se ha entendido que el medio ambiente es un bien constitucional que se expresa como principio, derecho colectivo y deber, que brinda los presu-</p>

	<p>puestos básicos a través de los cuales se reconcilian las relaciones del hombre y de la sociedad con la naturaleza, a partir del mandato específico que apela por su conservación y protección”.</p>
--	---

CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO III

De los derechos colectivos y del ambiente

- **Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

- **Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR EL ESTADO COLOMBIANO

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites), suscrita en Washington D. C. el 3 de marzo de 1973.

Aprobada por la Ley 17 del 22 de enero de 1981.

LEGISLACIÓN COLOMBIANA

- **Decreto número 2811 de 1974**, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- **Ley 84 de 1989**, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia.
- **Ley 1453 de 2011**, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

Artículo 29. El artículo 328 del Código Penal quedará así:

Artículo 328. *Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables.* El que con

incumplimiento de la normatividad existente se apropie, introduzca, explote, transporte, mantenga, trafique, comercie, explore, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, biológicos o genéticas de la biodiversidad colombiana incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de treinta y cinco mil (35.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando las especies estén categorizadas como amenazadas, en riesgo de extinción o de carácter migratorio, raras o endémicas del territorio colombiano.

Artículo 38. El artículo 335 del Código Penal quedará así:

Artículo 335. *Ilicita actividad de pesca.* El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente realice actividad de pesca, comercialización, transporte o almacenaje de ejemplares o productos de especies vedadas o en zonas o áreas de reserva, o en épocas vedadas, en zona prohibida, o con explosivos, sustancia venenosa, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que

1. Utilice instrumentos no autorizados o de especificaciones técnicas que no correspondan a las permitidas por la autoridad competente.
 2. Deseque, varíe o baje el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquier otra fuente con propósitos pesqueros o fines de pesca.
 3. Altere los refugios o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.
 4. Construya obras o instale redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en los mares, ciénagas, lagunas, caños, ríos y canales.
- **Ley 1638 de 2013**, por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes.
 - **Ley 1774 de 2016**, por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

Objeto: Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial el causado

directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

- **Ley 1801 de 2016**, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Título IX. Del Ambiente.

Capítulo II. Recurso hídrico, fauna, flora y aire.

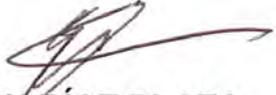
Artículo 101. *Comportamientos que afectan las especies de flora y fauna silvestre.*

Título XIII. De la relación con los animales.

Capítulo I. Del respeto y cuidado de los animales.

Artículo 116. Comportamientos que afectan a los animales en general.

Atentamente,


FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 026 con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona el Decreto
número 1077 de 2015*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 2.3.2.5.5.1 del Decreto número 1077 de 2015 quedará así:

Artículo 2.3.2.5.5.1. Responsabilidades de los entes territoriales. Los entes territoriales incluirán en el “programa de inclusión de recicladores” del respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Pgirs), de conformidad con el numeral 9 del artículo 2.3.2.2.3.95 del presente decreto, como mínimo lo siguiente:

1. Un proyecto de capacitación a los recicladores de oficio, bodegueros y transformadores identificados en el censo de la línea base y en sus actualizaciones posteriores, el cual deberá diseñarse teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- 1.1. Formación y asesoramiento para la formalización en alguna de las figuras contempladas en la Ley 142 de 1994 para la prestación del servicio público de aseo.
- 1.2. Capacitación en aspectos administrativos, comerciales, financieros, técnicos, operativos y fortalecimiento empresarial para la prestación del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento, de las estructuras organizacionales y de emprendimiento empresarial.
- 1.3. Asesoramiento técnico y operativo para el manejo de los residuos aprovechables, generación de valor de estos y su incorporación en las cadenas productivas.
- 1.4. Fortalecimiento de líneas de crédito directas para los recicladores de oficio.
2. Un proyecto de apoyo a la formalización de los recicladores de oficio el cual deberá considerar los diferentes niveles de vulnerabilidad identificados en el respectivo Censo del Pairs. Este proyecto deberá incluir metas de formalización, las cuales deberán ser evaluadas anualmente.
3. Dotación que le permita la optimización de su labor y brinde mínimos de seguridad para el ejercicio de esta.

Parágrafo 1º. Cualquier intervención o acción afirmativa desarrollada por el ente territorial que no esté afecta a la prestación del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento deberá contar con los recursos del ente territorial y por lo tanto deberá ser incorporada dentro del plan financiero del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Pairs) y del Plan de Desarrollo Municipal; no obstante, se podrán realizar convenios entre la entidad territorial y el Gobierno nacional para brindar el apoyo necesario.

Parágrafo 2º. Al inicio de cada periodo de gobierno municipal o distrital se deberá evaluar, con la participación de los recicladores de oficio, la necesidad de actualizar el censo de recicladores. En caso de constituirse nuevas organizaciones de recicladores de oficio, estas deberán informarle al municipio a fin de mantener actualizado el censo.

Parágrafo 3º. El servicio de reciclaje como parte integral del servicio de aprovechamiento será prestado en el territorio nacional por organizaciones compuestas en un 100% por población recicladora de oficio registrada de conformidad con el registro adelantado por la superintendencia de servicios públicos.

Parágrafo 4º. las licitaciones de los esquemas de aseo que adelanten las entidades territoriales deberán contener un aparte que regule la relación entre los servicios de barrido, recolección y limpieza y el servicio de aprovechamiento de tal manera

que se garanticen los derechos de la población Recicladora de oficio objeto de especial protección constitucional.

Artículo 2º. Las entidades territoriales están obligadas a asumir las responsabilidades contenidas en la presente ley en orden jerárquico supletivo.

Artículo 3º. Promulgación y divulgación. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA LEY

Mediante la presente ley se busca adicionar un numeral y adicionar tres párrafos al artículo 2.3.2.5.5.1 del Decreto número 1077 de 2015, Responsabilidad de los entes territoriales.

El numeral 3 tiene que ver con la obligación de los entes territoriales de suministrar dotación a los recicladores de oficio, que les permita la optimización de su labor y les brinde un mínimo de seguridad para el ejercicio del mismo.

La adición al parágrafo 1º establece que las entidades territoriales y el Gobierno nacional podrán realizar convenios para brindar el apoyo necesario a los recicladores de oficio.

El parágrafo 3º pretende garantizar que la operación del servicio de aprovechamiento esté orientado a organizaciones compuestas en un 100% por población recicladora de oficio.

El parágrafo 4º orienta que en las licitaciones de los esquemas de aseo deberá dedicarse siempre un aparte que regule la relación entre los servicios de barrido recolección y limpieza y el servicio de aprovechamiento.

Finalmente, el artículo 3º obliga a las entidades territoriales a cumplir con las responsabilidades.

Estas disposiciones permitirán que se garantice el trabajo decente de los recicladores de oficio, con el propósito de que su labor sea dignificada y puedan acceder a beneficios del Estado para formalizar y tecnificar su actividad.

II. GENERALIDADES

Esta iniciativa surge con el fin de retribuir la labor ambiental que cumplen en nuestra sociedad los recicladores de oficio ya que nuestro entorno se ve beneficiado por el trabajo tan admirable que ejercen.

La población objeto de este proyecto de ley ha sido históricamente discriminada y marginada en nuestro país, basta con remontarnos al año 1992, cuando en la Universidad Libre de Barranquilla fueron hallados los cadáveres de 40 recicladores; estas muertes fueron causadas con el fin de vender sus órganos para trasplantes y sus cuerpos utilizados en las aulas de Medicina de dicha universidad.

Los recicladores de oficio en su día a día están expuestos a condiciones que ponen en peligro su salud, pues desarrollan su trabajo en la intemperie y manipulan residuos peligrosos, por lo que con frecuencia suelen padecer infecciones respiratorias, cutáneas, entre otras.

Frente al tema laboral, esta es una población que no cuenta con unas condiciones laborales dignas, pues un gran número de ellos ejerce su actividad de manera informal.

Por lo anterior se hace necesario emprender acciones a favor de este grupo poblacional en condición de vulnerabilidad que vela por proteger y conservar nuestro ambiente.

Cifras de recicladores de oficio

En oficio del 4 de febrero de 2019, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios suministra la siguiente información a corte 30 de enero de 2019:

De acuerdo con la información reportada por las administraciones municipales en el SUI (Sistema Único de Información), aplicativo Inspector, en Colombia existe un total de 34.417 recicladores de oficio.

Recicladores de oficio censados en las principales ciudades de Colombia

CIUDAD	NÚMERO DE RECICLADORES DE OFICIO REPORTADOS
Barranquilla	1.764
Bogotá	21.601
Bucaramanga	42
Cartagena	No ha realizado el reporte
Medellín	3.662
Santiago de Cali	1.312

Fuente: SUI.

ANTECEDENTES

	CORTE CONSTITUCIONAL
Sentencia T-724/03	Esta sentencia constituye el punto de partida para proteger los derechos de los recicladores. En ella le exige al Distrito de Bogotá “incluir acciones afirmativas en futuros procesos licitatorios relacionados con la prestación del servicio de aseo”.
Sentencia T-291/09	La Corte reconoce el derecho al trabajo de los recicladores del basurero El Navarro, en Cali. Además, obliga a las autoridades a garantizarles su desempeño como empresarios del sector.
Sentencia C-793/09	Resuelve que la imposición del comparendo ambiental no podrá impedir el ejercicio efectivo de la actividad realizada por los recicladores.

	CORTE CONSTITUCIONAL
Sentencia C-928/09	La Corte declaró la inconstitucionalidad de la expresión “Si el desacato persiste en grado extremo, cometiéndose reiteradamente la falta, las sanciones antes enumeradas pueden convertirse en arresto”, incluida en el numeral 6 del artículo 7° de la Ley 1259 de 200856, “por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones”.
Auto 268/10	Se reconoce a los recicladores como sujetos de especial protección Constitucional, en virtud de la labor ambiental que cumplen y el hecho que la sociedad colombiana se beneficie a pesar de no ser favorecidos o retribuidos por ella.
Auto 183/11	Se le ordena a la Uaes la suspensión de la Licitación Pública número 001 de 2011, que tenía por objeto “(...) concesionar bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, la prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo en la Ciudad de Bogotá, D. C., Colombia, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva”. Porque persistían dudas en torno a la potencia de las medidas adoptadas para corregir la situación de marginalidad en que se hallaba la población de recicladores de Bogotá, D. C., que se considera un grupo desventajado sujeto a acciones afirmativas.
Auto 275/11	La Corte Constitucional exhorta al Gobierno nacional para que “revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 155 de dicha providencia.
T-387/12	Se le ordena a la Alcaldía de Popayán proferir un acto administrativo que consagre formalmente y dé obligatorio cumplimiento las acciones afirmativas que permitan a los recicladores mejorar su situación así la administración o empresa de aseo cambien.
Auto 118/14	Se le ordena a la Alcaldía Municipal de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de Cali, a efectuar el proceso de verificación y actualización del censo de recicladores realizado en noviembre de dos mil nueve (2009). Para dar cabal cumplimiento a la orden impartida en el numeral 9 de la parte resolutoria de la Sentencia T-291 de 2009, el censo actualizado deberá identificar a la población recicladora que desarrollaba su labor en el clausurado basurero de Navarro, la que desempeña su labor en calle y en los vertederos de residuos que en la actualidad operan en la ciudad. Los resultados de la sistematización y análisis del censo deberán ser dados a conocer a la población de recicladores de la ciudad, a través de las organizaciones que en la actualidad los agrupan y del Comité de Inclusión, cuya creación se dispuso en el numeral 8° de dicha sentencia.

CORTE CONSTITUCIONAL	
Auto 587/15	Se le advierte a la Uaespp que la normalización en la prestación del servicio público domiciliario de aseo no podrá hacerse en detrimento de los niveles de cumplimiento actualmente alcanzados respecto de las acciones afirmativas previstas para la población recicladora de Bogotá, D. C. Por el contrario, dichos logros deberán fortalecerse y profundizarse de conformidad con el principio de progresividad, a partir de las órdenes dadas en la Sentencia T-724 de 2003 y en los criterios fijados en los autos 268 de 2010 y 275 de 2011. Así mismo, en el esquema de prestación que se escoja también deberán tenerse en cuenta los riesgos sociales y ambientales inherentes a este servicio.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

PREÁMBULO

“En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:” Subrayado fuera del texto.

Artículo 13, incisos 2 y 3

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Artículo 53, inciso 2

“Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”.

Artículo 54

“Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

Artículo 334, inciso 2

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

LEGISLACIÓN COLOMBIANA

Ley 511 de 1999, por la cual se establece el *Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje*.

Decreto número 1077 de 2015, por medio del cual se expide el *Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*.

Decreto número 596 de 2016, por el cual se modifica y adiciona el *Decreto número 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones*.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Para lograr crecimiento económico y desarrollo sostenible, es urgente reducir la huella ecológica mediante un cambio en los métodos de producción y consumo de bienes y recursos. La agricultura es el principal consumidor de agua en el mundo y el riego representa hoy casi el 70 por ciento de toda el agua dulce disponible para el consumo humano.

La gestión eficiente de los recursos naturales compartidos y la forma en que se eliminan los desechos tóxicos y los contaminantes son vitales para lograr este objetivo. También es importante instar a las industrias, los negocios y los consumidores a reciclar y reducir los desechos, como asimismo apoyar a los países en desarrollo a avanzar hacia patrones sostenibles de consumo para 2030.

El consumo de una gran proporción de la población mundial sigue siendo insuficiente para satisfacer incluso sus necesidades básicas. En este contexto, es importante reducir a la mitad el desperdicio per cápita de alimentos en el mundo a nivel de comercio minorista y

consumidores para crear cadenas de producción y suministro más eficientes. Esto puede aportar a la seguridad alimentaria y llevarnos hacia una economía que utilice los recursos de manera más eficiente.

Por las razones anteriormente expuestas nos permitimos presentar ante el Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Atentamente,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Departamento de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de julio de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 027 con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por el honorable Representante *Fabián Díaz Plata*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 665 - Viernes, 26 de julio de 2019

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 021 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas para el cumplimiento por parte del Estado del pago en plazos establecidos.	1
Proyecto de ley número 022 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria Estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, en cuanto al Impuesto Nacional al Carbono, y se dictan otras disposiciones.	4
Proyecto de ley número 023 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crean y organizan las Autoridades Portuarias Regionales y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 024 de 2019 Cámara, por la cual se modifican los artículos 468-1 y 468-3 del estatuto tributario, se fortalecen los mecanismos para impulsar el turismo y el transporte aéreo nacional y se dictan otras disposiciones.	15
Proyecto de ley número 025 de 2019 Cámara, por medio del cual se dictan medidas en relación con los peajes.	22
Proyecto de ley número 026 de 2019 Cámara, por la cual se crea un sistema de registro y monitoreo que permita prevenir y evitar el tráfico ilegal de fauna y flora silvestre.	24
Proyecto de ley número 027 de 2019 Cámara, por medio de la cual se adiciona el Decreto número 1077 de 2015.	29