



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° 159

Bogotá, D. C., jueves, 28 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 339 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.

Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

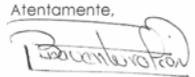
Referencia: Radicación Proyecto de Acto Legislativo número 339 de 2019 Cámara.

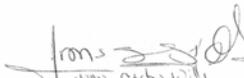
Cordial saludo:

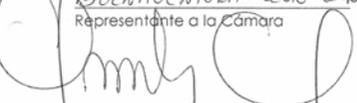
Presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Acto Legislativo número 339 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales, iniciativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

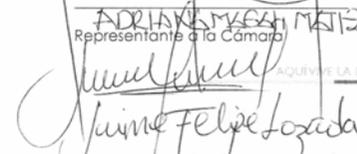
Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Atentamente,

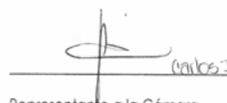

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara


JUAN CARLOS WILCHES
Representante a la Cámara


ADRIÁN MEJÍA MATIZ
Representante a la Cámara


JAIME FELIPE LOZADA
Representante a la Cámara

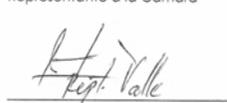

Giv A. Andriyev
Representante a la Cámara


CARLOS JULIO BENÍTEZ
Representante a la Cámara


JAIRO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara


JAIRO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara


ARMANDO TOBAIN
Representante a la Cámara


HÉCTOR VALLE
Representante a la Cámara


FELIPE A. CHIRICA
Representante a la Cámara


FELIPE A. CHIRICA
Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 339 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

- Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 4 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir bienalmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 4°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto bienal de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso primero del artículo 324 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto bienal del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes bienales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley

del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno nacional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 346 de la Constitución Política de Colombia y adiciónense un inciso y un párrafo transitorio, el cual quedará así:

Artículo 346. El Gobierno formulará bienalmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada dos legislaturas. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.

El presupuesto comenzará el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS WILLYS
Representante a la Cámara

ADRIANA MATEZ
Representante a la Cámara

LIVIO A. MADRUGA
Representante a la Cámara

JUAN PABLO FORZADA
Representante a la Cámara

FELIX A. CHINA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO

El presente acto legislativo busca aumentar de uno a dos años fiscales la formulación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos, de la nación y de los entes territoriales con el fin de mejorar la calidad del gasto público, favorecer la mayor y mejor distribución del presupuesto, así como a la flexibilidad en la ejecución e inversión a obras financiadas con recursos propios y recursos transferidos de la Nación, como el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

II. ANTECEDENTES

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones del gobierno, es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y en fin poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo del territorio nacional.

Desde el Gobierno central, por medio del Presupuesto General de la Nación (PGN) se establece la destinación de recursos y se organiza el presupuesto que se ejecutará de forma centralizada y descentralizada en todo el territorio nacional, por ello en la actualidad el Gobierno formula anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, que se desarrolla en la determinada vigencia fiscal.

En virtud de ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lidera, diseña y ejecuta las finanzas públicas y establece la política fiscal del país, mientras la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, como autoridad presupuestal central nacional, administra este instrumento de manejo financiero a través del Presupuesto General de la Nación y el presupuesto del Sistema General de Regalías.

No obstante, en Colombia las reformas descentralizadoras comenzaron en la década de los ochenta con la intención de fortalecer las rentas propias del nivel regional y acercar al gobierno con los ciudadanos. (Barberena, et al. 2010, pág. 15).

La Constitución Política de 1991 fortaleció esta tendencia y otorgó el calificativo de entidad territorial a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, señalando que estos podrán gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre y cuando esta se encuentre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

De conformidad con lo anterior, todas las entidades territoriales cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto siguiendo las disposiciones constitucionales y las exigidas en el Decreto 111 de 1996. Así, el presupuesto se considera un instrumento de planificación económica para cumplir con unas funciones redistributivas y unos objetivos de gobierno dentro de un periodo de

tiempo determinado¹. (Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2007b, págs. 47-49).

El presupuesto de los entes territoriales se encuentra conformado por un presupuesto de ingresos, un presupuesto de gastos y las disposiciones generales.²

El presupuesto de ingresos contiene una proyección del valor que se espera recibir en el año, por ello está constituido por ingresos corrientes tributarios (impuestos directos e indirectos) e ingresos corrientes no tributarios y a su vez, comprende los recursos de capital.

Por su lado, el presupuesto de gastos contiene un estimativo que se divide en gastos de funcionamiento, gastos de inversión y un porcentaje destinado para servicio a la deuda. En este caso, se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

Teniendo claro los antecedentes sobre los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales es necesario mencionar que propuestas como la que se plantea con el presente proyecto de acto legislativo resultan viables en la medida que ya se ha tenido experiencias por los departamentos, distritos y municipios en el manejo de recursos por bienalidades como es el caso del Sistema General de Regalías, que fue concebido bajo la idea del respeto a la autonomía regional, entendida como la posibilidad de las regiones a elegir el destino de sus inversiones y que a la postre ha sido un sistema sostenible y benéfico para las entidades permitiéndoles ejecutar obras y proyectos en un lapso de tiempo prudencial sin afectar el principio de anualidad presupuestal.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Para la consideración del presente proyecto, se evaluaron las siguientes referencias normativas:

3.1. MARCO CONSTITUCIONAL

Las competencias y contenido de la regulación orgánica presupuestal para el Gobierno nacional y las entidades territoriales, se encuentra establecida en los siguientes preceptos de la Constitución Política:

Artículo 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales: (...) 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.*

Artículo 313. *Corresponde a los Concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto*

¹ En este caso, se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

² Incidencia del nuevo sistema general de regalías en el proceso de planificación del departamento del meta (2012) /universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario/ María Alejandra Gutiérrez Fonseca.

y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 305. Son atribuciones del gobernador: (...) 4. 4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

Artículo 313. Corresponde a los Concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a lo Capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación: (...)

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes: en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente a la programación, aprobación,

modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- **Decreto 111 de 1996**, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluye dentro de los principios del sistema presupuestal el de Anualidad, definido así:

Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

Este decreto también reguló en los siguientes términos las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales.

Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996 las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32).

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adoptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide, regirá el proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, artículo 94, Ley 179 de 1994, artículo 52).

- **Ley 617 de 2000**, en esta ley se propone una categorización de los departamentos, de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre disposición; con relación a los municipios se propone una nueva categorización con el fin de permitir que

el proceso de regionalización fiscal se adapte a sus condiciones reales y sea viable financieramente.

- **Ley 715 de 2001**, se formuló con el fin de pasar a una nueva etapa de la descentralización, en la cual la Nación perfeccionaría los criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidarían su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud, así como de las competencias en otros sectores.
- **Ley 819 de 2003**, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1530 de 2012**, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, introduce en sus artículos 62 y 65 el principio de plurianualidad, para que el Presupuesto del Sistema General de Regalías “*opere con un horizonte de mediano plazo en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio*”.

IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

- **En relación con las dificultades y barreras administrativas que retardan la ejecución del presupuesto**

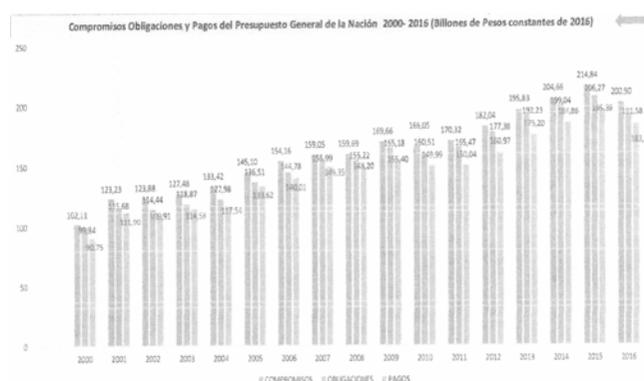
El presupuesto es el resultado de un proceso de negociación política más que un ejercicio estrictamente técnico, basado en la estimación de ingresos y en la asignación de partidas de gasto. En la práctica, las decisiones presupuestales reflejan la interacción de varios grupos de la sociedad con diferentes intereses y grados de poder. Al respecto, Norton y Elson (2002) sostienen que “estudiar la política del proceso presupuestal significa examinar las formas en las cuales la distribución de poder dentro del proceso afecta la distribución de los recursos públicos” (p.vi, traducción de los autores).

En el país un porcentaje significativo de las apropiaciones de inversión corresponde a partidas que pueden ser consideradas como inflexibles, debido a que existen protecciones constitucionales o legales que aseguran su inclusión en el presupuesto.

El tema de la inflexibilidad presupuestal ha sido estudiado por varios analistas (Por ejemplo, Echeverri, Fergusson y Querubín, 2005; Fainboim y Rodríguez, 2004; Ayala y Perotti, 2000). En particular, Echeverri y otros (2005) sostienen que, aunque la inflexibilidad presupuestal tiene algunas ventajas, especialmente al garantizar cierto tipo de gastos que son prioritarios para la sociedad, puede conducir a que en el presupuesto se incluyan gastos que son el resultado de intereses de grupos, lo cual

afecta la eficiencia del gasto público y la disciplina fiscal. Estos autores encuentran que la inflexibilidad presupuestal genera niveles decrecientes e ineficientes de gasto a medida que pasa el tiempo.

La problemática nacional que se menciona es evidenciada al analizar la relación entre el presupuesto comprometido y el que efectivamente se paga y ejecuta. Por ejemplo, la gráfica 1 en la que se muestra el Presupuesto General de la Nación comprometido y pagado de los años 2000 a 2016, ilustra que anualmente se dejan sin pagar aproximadamente el 11% de los recursos comprometidos, es decir, de 11 a 20 billones de pesos.



Gráfica 1. Fuente: Cálculos CDEF-DCEF, con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación.

Según los principios de anualidad del presupuesto y de eficacia de lo Administración Pública contenido en el artículo 209 C. P., el resultado que debería aparecer al cierre fiscal es que las partidas presupuestales aprobadas por el presupuesto de rentas y gasto fueron comprometidas y canceladas o tiempo. Sin embargo, en la práctica presupuestal muchas veces no es posible cancelar un partido dentro de su respectiva vigencia.

La problemática abarca desde el ámbito nacional hasta el territorial, donde los departamentos y municipios de igual forma comprometen cierto presupuesto, el cual no corresponde con el ejecutado y pagado al terminar la vigencia fiscal.

Colombia es un país político, democrático y participativo, donde los gobernadores, alcaldes y concejales, son elegidos para periodos de cuatro años, que inician su periodo el primero de enero siguiente al año de su elección.

Actualmente, las administraciones departamentales y municipales en Colombia, inician sus periodos de gobierno con la construcción y proceso de aprobación de sus proyectos y planes de desarrollo; este proceso puede tardar una incluso hasta más de las dos terceras partes del primer año de gobierno, que además coincide con el año fiscal; situación que genera retrasos en los procesos precontractual, contractual y de ejecución presupuestal de los entes territoriales.

Adicionalmente, en el mismo periodo de cuatro años, se realizan las elecciones y respectivas campañas electorales presidenciales y parlamentarias, que conllevan a un periodo de Ley de Garantías Electorales, durante el que se imponen

algunas restricciones para la ejecución de contratos y obras, desacelerando de esta forma el ritmo de ejecución de las inversiones de dichas entidades.

El problema radica en que, por la rigidez presupuestal en la aplicación del principio de anualidad analizado por parte de los actores fiscales y sus intérpretes, muchas veces se ocasiona un daño al Estado Social de Derecho; ello en la medida en que los servicios públicos, las obras públicas, el funcionamiento del Estado y parte de la economía que genera a su vez empleo, desarrollo y cumplimiento de políticas macroeconómicas, se paralizan por tiempo, muchas veces indefinido en razón a diversos motivos ajenos al actuar del Estado, producto de lo cual se castiga en principio tanto a la Administración como a la comunidad.

De igual forma se presentan eventos en los cuales, lo previsto en contratos o convenios no se cumple debido a las vicisitudes que sufre la contratación estatal, situación que genera suspensión, prórrogas, problemas de orden público, fuerza mayor o caso fortuito que en muchas ocasiones termina en incumplimiento de alguna de las partes, y a su vez genera una extensión del contrato para el año siguiente.

De tal suerte que el contrato no está concluido y se requiere que continúe durante la vigencia fiscal subsiguiente. Se rompe, entonces, el principio de la anualidad referido a la ejecución del contrato y debe preguntarse sobre el manejo de los dineros que están presupuestados, pero no gastados en el respectivo presupuesto anual.

Otra circunstancia que afecta en la práctica la ejecución del gasto público dentro de la anualidad es el cierre presupuestal, que es una operación realizada al finalizar cada vigencia presupuestal en la cual se analiza la ejecución de las partidas y el estado de las finanzas de la entidad respectiva, que puede reflejar superávit, equilibrio o déficit.

Dese como ejemplo el caso expuesto en un artículo de la Universidad Externado “*Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal*” de Carlos Eduardo Naranjo Flores y Diego Mauricio Cely Cubides del 2011 que indica: Un contrato de construcción de una carretera que se termina por fuera del tiempo inicialmente convenido (diciembre de 2004), porque las condiciones climáticas impidieron la ejecución de este durante dos o tres meses, y habrá de entregarse la obra terminada por fuera de la vigencia presupuestal en que fue aprobada la partida. El contrato por la prórroga o suspensión, según fuere el caso, habría de extenderse hasta marzo, razón por la cual no podrá la administración cancelar la obligación correspondiente en la vigencia presupuestal originaria sino en la que se entregó la obra completamente ejecutada.

Por este tipo de circunstancias surgen las excepciones al principio de anualidad, como son: “*las reservas de apropiación (ra), las reservas de trámite negocial (rtn), los pasivos exigibles por vigencias expiradas (peve) y las vigencias futuras (vf), esta última figura puede presentarse tanto de forma ordinaria como excepcionales. Es de*

resaltar que aun cuando las vigencias futuras son una excepción al principio de anualidad, esta no aparece en el proceso de cierre presupuestal, sino que tiene su origen en el proceso de aprobación del presupuesto y tiene implicaciones para el debido perfeccionamiento o ejecución del contrato”.

El escenario de falta de ejecución del presupuesto se presenta en diferentes entidades de carácter Nacional y territorial donde con frecuencia y en elevados valores recurren a las excepciones mencionadas a la hora de cerrar vigencias fiscales y rendir informes, situación que es conocida por los entes de vigilancia y control. Ejemplo de lo mencionado es la situación presentada respecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2014, analizada por la Contraloría General de la República en el capítulo 4 del informe nominado “*cuenta general del presupuesto y el tesoro 2014*”, en dicho informe el ente de vigilancia menciona una serie de hallazgos e inexactitudes en el manejo presupuestal, así:

- “1. Constitución de reservas presupuestales que en algunos casos incumplen con los límites establecidos en la ley o se programan sin el lleno de los requisitos legales. Lo más importante es que cuando se constituyen reservas: i) se dejan de entregar oportunamente, a la sociedad, los bienes y servicios que se han presupuestado adquirir; ii) como los recursos presupuestales no se pagan no ingresan a la economía y el gasto público disminuye su posible impacto en el crecimiento económico, y iii) Si no se hace efectivo el recorte cuando las entidades traspasan los límites de las reservas está generando un incentivo perverso para que las entidades no programen el gasto a través de vigencias futuras.
2. *Las vigencias futuras se programan y no se utilizan de manera adecuada, dando muestras de mala planeación del gasto. En algunos casos que se requieren vigencias futuras, las entidades recurren al mecanismo de reservas presupuestales.*
- ...
4. *Las entidades han tenido que asumir el pago de las obligaciones adquiridas en vigencias anteriores, vigencias expiradas, con presupuesto de la vigencia actual, por la no constitución de reservas y cuentas por pagar; como en el caso del Consejo Superior de la Judicatura que debió pagar \$3.391 millones en 2014, y en la Superintendencia de Servicios Públicos que debió cancelar con presupuesto de la vigencia \$28,2 millones, los cuales correspondían a contratos celebrados en el 2012”³.*

Las circunstancias mencionadas y reconocidas por diferentes entes de vigilancia y control son las que ubican a la administración nacional y las

³ https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/docsBiblio/CuentaGeneralPresupuesto_2014_Capitulo04.pdf

administraciones departamentales, distritales o municipales en una encrucijada: o bien se respeta el principio presupuestal de la anualidad y, por consiguiente, dejan inconclusas las obras y los servicios, lo cual restringe la aplicación de los principios citados y va en detrimento del gasto público, de la prosperidad y en últimas de lograr la justicia social; o bien, busca aplicar alguna excepción al principio de anualidad, con el sustento legal establecido en la ley, de tal forma que puedo apresuradamente tratar de cumplir el objeto del contrato, fin preeminente y último de la contratación pública, pero a pesar de ello no se logra hacer uso de las mismas por sus trámites protocolarios y dispendiosos para su aprobación, dejando de ejecutar el gasto público en debida forma.

En tal sentido, el presente proyecto pretende en primera instancia garantizar la continuidad del proceso de descentralización política administrativa y de la ejecución de los recursos que el Gobierno nacional central designa a las entidades municipales, distritales y departamentales, como consecuencia de ello y en segunda instancia se busca favorecer la ejecución de procesos presupuestales eliminando los obstáculos de tiempo que dificultan o entorpecen los procesos de contratación en las entidades territoriales.

Tener presupuestos bienales permitiría dejar de usar las excepciones al principio de anualidad, que como se ha manifestado trae consigo procedimientos dispendiosos y que en la práctica y actualidad resultan ser la regla general usada por las entidades para no dejar de invertir los recursos y cumplir los compromisos con la ciudadanía, so pena y riesgo de que los ordenadores del gasto en la tramitología presupuestal y contractual no cometa errores que afecten a las entidades ni al representante legal.

- **En relación con la flexibilización del principio de planificación y el principio de anualidad**

Principio de Planificación: El artículo 13 del Estatuto Orgánico dispone que “el Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones”.

No obstante lo anterior, la rigidez del principio ha generado diversidad de inconvenientes, debido a que la planificación de los actos de las entidades territoriales para la adecuada satisfacción de las necesidades de la comunidad se hace insuficiente, todo debe estar planificado con anticipación, y al mismo tiempo genera que no haya una cobertura total de las necesidades, esto se consolida cuando este principio de planificación pierde sus limitantes en el tiempo debido a que las necesidades, que en varias oportunidades no son evidentes al momento de generar un estimativo de gastos con la debida antelación, es en estas necesidades sobrevinientes en el tiempo que el principio de planificación tiende a flexibilizar sus fronteras como medida para poder dar correcto cubrimiento a una necesidad; es en este

punto donde se tendría que evaluar que tan sano es permitir que un principio, como una institución jurídica rectora de procedimientos y asignaciones que goza de un cumplimiento casi que imperativo, llegase a flexibilizar sus fronteras y que conllevara dicha transformación en lo que respecta al real cubrimiento de una necesidad.

Principio de Anualidad. En relación a este principio el artículo 14 del Estatuto Orgánico señala: “el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrá ni asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducaran sin excepción”; este principio pretende que los órganos que conforman los presupuestos públicos tengan que continuar cada anualidad con las autorizaciones otorgadas por las corporaciones de elección popular para el recaudo de ingresos y ejecución de sus gastos.

Se manifiesta en dos fases, una en la elaboración del presupuesto que se lleva para examinar y ser aprobado por las corporaciones públicas y dos se manifiesta en la gestión, aprobación y correcta ejecución que el poder ejecutivo tiene del presupuesto, de tal forma que los gastos que se han autorizado en un presupuesto tienen que ser ejecutados el mismo año para el que se ha aprobado dicho presupuesto, dado que no se diera la ejecución dentro del periodo de tiempo ya delimitado, esta autorización podría ser anulada.

Vale la pena resaltar lo mencionado en el documento de investigación “Derecho presupuestal colombiano, una óptica desde el análisis económico del derecho” /Universidad Santo Tomás de CARLOS ANDRÉS RODRÍGUEZ PÉREZ 2017 cuando indica “...este principio en la actualidad conlleva diversas problemáticas dentro de las cuales encontramos, que evidentemente el presupuesto tiene que tener incluido la autorización del gasto, y además también debe comprender el estimativo de lo que se percibirá posteriormente con el recaudo de tributos, o sea que en una versión básica del principio de anualidad habría que renovar dicho atribución de alguna forma, para que el recaudo sea legal; es entonces como se encuentra que los tributos tienden a no ser de carácter transitorio, aunque dicha circunstancia pudiese darse, la tendencia de los tributos a permanecer en el tiempo genera que este principio se flexibilice y genere nuevos manejos presupuestales sin afectar la esencia jurídica de dicha institución: aclarando que este no es el único punto donde confluyen controversias, también encontramos problemas con este principio en la ejecución de contratos estatales que requieren que su ejecución sea superior en el tiempo.

En oposición al principio anteriormente mencionado, el SGR cuenta con una limitante temporal encuadrada en una bienalidad, que desvirtuaría la naturaleza misma del principio de anualidad el cual busca que se realicen los gastos dentro de la vigencia del año fiscal en cuestión

esta problemático desde cualquier punto vista, vislumbra un comportamiento no lo suficientemente eficiente de acuerdo al sistema dentro del cual fue concebido, ya que este principio aparte de su dimensión eminentemente temporal, tiene otra muy ligada al control y vigilancia del presupuesto”.

Estas situaciones de posibles contrariedades en la eficiencia, nos invitan a determinar de manera imperativa qué tan eficiente es la limitación temporal cuando el Gobierno nacional y las entidades territoriales, deben iniciar una carrera contra reloj el primer año de Gobierno, comenzando su periodo deben armar bajo el principio de planeación sus planes de Desarrollo, la ruta de la administración para el periodo que fueron elegidos, un proceso que tarda más de 4 meses, posteriormente pasa a las corporaciones públicas, que a su turno se toman el tiempo razonable de uno o dos meses para su aprobación, seguidamente en la carrera de trámites se debe armonizar los planes de desarrollo con el presupuesto preexistente y culminadas estas acciones se debe entonces planear la contratación terminando el trimestre del año, situación que hace imposible por términos de los procesos contractuales (convocatoria pública), lograr la inversión total de los recursos en el año fiscal respectivo, dejando como resultado una inejecución presupuestal que a la postre genera cuestionamientos en los indicadores de eficiencia y recortes para la siguiente anualidad según las normas presupuestales y de planeación.

Razones todas las anteriores, que hacen necesario y justificable flexibilizar el principio de anualidad, teniendo en cuenta las dificultades que surgen de tener que planear y ejecutar los recursos en marcos temporales tan rígidos, y no con el propósito de hacer más lento el aparato estatal, lo contrario, hacerlo más dinámico y eficiente permitiéndole en la práctica llevar los procesos adecuadamente sin acudir a malabarismos jurídicos, técnicos y presupuestales para poder ceñirse a los principios presupuestales y no incurrir en faltas disciplinaria, fiscales o hasta penales, pero no por ello sacrificar la inversión adecuada y oportuna que cubrirán las necesidad y problemas planteadas por la comunidad en sus planes de desarrollo.

Adicionalmente es importante manifestar que el implementar los presupuestos bienales no riñe con las acciones de control y la vigilancia del gasto por los órganos de control, estas continuarán sus procesos normales garantizando la correcta ejecución del presupuesto. El proyecto de acto legislativo busca además generar mecanismos flexibles que aseguren y promuevan el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales y Mecanismos y prácticas de buen gobierno.

- **En relación con el mejoramiento de la Calidad del Gasto**

Los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficiente, es decir que la prestación de servicios a cargo del Estado, efectivamente deben llegar a la población, en especial a aquella de menores recursos económicos, no resulta eficiente

aquel proceso presupuestal cuyo resultado final arroja saldos de tesorería, presupuestales y fiscales superavitarios, en situaciones de grandes necesidades básicas insatisfechas.

La eficacia y eficiencia del gasto público en Colombia se han visto afectadas y limitadas por diversos factores. El ensanchamiento del tamaño del Estado, la introducción de rigideces presupuestales (principio de anualidad) desde la adopción de la Constitución de 1991 y los problemas de coordinación entre distintas agencias y entre los niveles territoriales de la administración pública, entre otros factores, dificultan el control del gasto, el cual pasó de representar el 12% del PIB a mediados de la década de los noventa a un 30% en 2015.

El gasto público es, por lo tanto, uno de los instrumentos fundamentales de la acción del Estado. De su adecuada gestión depende, en buena medida, la legitimidad del Estado como aparato institucional, la creación de condiciones favorables al crecimiento económico (por la vía del aumento de la competitividad) y la promoción del progreso social.

Las entidades territoriales, a través del gasto público, destinan sus ingresos con el propósito de atender necesidades a las comunidades, para lo cual se requiere una asignación amplia de dichos recursos. Teniendo en cuenta la problemática que se ha expresado con la rigidez del principio de anualidad, es necesario que como Estado avancemos en la posibilidad de contar con presupuestos bienales que den la garantía y la tranquilidad a los gobiernos territoriales de poder planear e invertir en término y sin riesgos los recursos con los cuales se financiarán y ejecutan los programas, proyectos, obras e inversión del gasto social. Esta fórmula bienal mejoraría la calidad de inversión del gasto y prevendría la no ejecución de recursos por causa de trámites presupuestales sujetos a un solo año, circunstancia que no afecta ni contraría la sostenibilidad fiscal de los entes, por el contrario brinda seguridad y eficiencia en la inversión del gasto.

Este planteamiento es acorde con una apreciación que tuvo la honorable Corte Constitucional y que hizo parte de la sustentación del proyecto de ley de regalías en su momento, en Sentencia C-244 de 2011:

“La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y focal radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales.”
“Así mismo, se busca que al visibilizar los recursos con la participación de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, se promueva una buena identificación de proyectos; su priorización de acuerdo con la necesidades regionales y con la visión de desarrollo que surja de las fuerzas vivas de cada región; la contratación transparente, con

base en contratos modelo que sean válidos para todo el país. Y por, sobre todo, el uso probo de fuentes cruciales para el desarrollo de Colombia. Combatir la malversación y la corrupción requiere de un cambio institucional profundo en la forma como se administran los recursos públicos”.

Contar con un presupuesto bienal por las entidades territoriales es estar acorde con las realidades de las administraciones y sus territorios garantizando el ejercicio eficiente de la planeación de los recursos, sin incurrir en gimnasias contractuales para garantizar su ejecución.

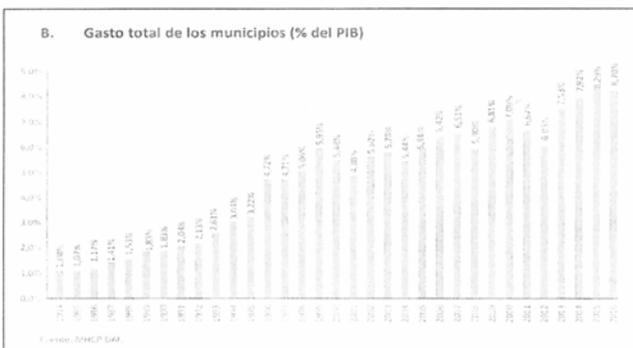
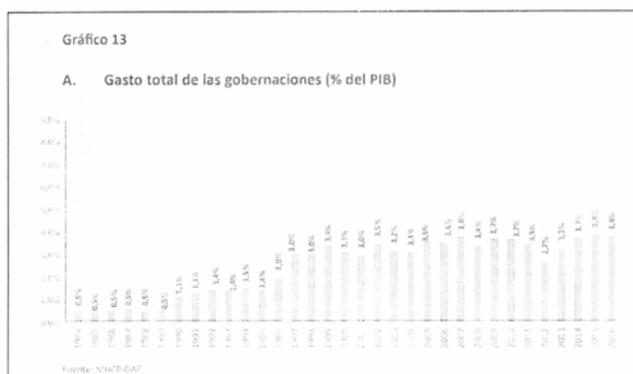
- INFORME DE LA COMISIÓN DEL GASTO Y LA INVERSIÓN PÚBLICA DE 2017

Dentro del informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de 2017 se realiza un análisis del gasto e inversión del Presupuesto Nacional, del presupuesto que se transfiere o entes territoriales y del manejo que se da a dichos recursos.

Luego de estudiar en detalle el gasto del Gobierno nacional central, se analiza el gasto en entidades territoriales, encontrando los siguientes hallazgos:

“El gasto de las entidades territoriales (cuantificado a partir de la ejecución presupuestal) aumentó de manera significativa desde inicios de los años noventa. En conjunto, el gasto de las gobernaciones y de las alcaldías pasó de representar un 1.6% del PIB en 1984 a un 12% en 2016” (Gráfico 13).

El gasto de los departamentos y municipios se financia en buena medida con las transferencias que hace la nación, las cuales representan el 50% de sus ingresos totales. Es decir, la mitad del gasto que hacen las entidades territoriales ya está contabilizado en el Gasto Nacional Central (es una erogación de este a favor de las entidades territoriales). El resto es financiado con recursos propios (30%) y con regalías (20%) (Gráfico 13).



Dentro del mismo informe de 2017⁴, se incluyen varios hallazgos y recomendaciones en materia de flexibilidad sobre la ejecución de inversiones, tales como:

- Una de las limitaciones del proceso presupuestal en Colombia es “El desarrollo de mecanismos que eluden el proceso presupuestal, que constituyen soluciones no óptimas. Ello se deriva de las rigideces impuestas por la excesiva normatividad procedimental que riñe con el principio de anualidad del presupuesto. Esto no solo resta transparencia al proceso, sino que además impide un verdadero ejercicio de presupuestación plurianual, necesario en el caso de algunas políticas, programas, proyectos”. (Subrayado ajeno al texto)
- Aunque el sistema presupuestal permite la figura de “reserva presupuestal”, las entidades pueden terminar perdiendo dichas apropiaciones, sea porque (i) el proceso de apropiación (que incluye la obtención del Certificado de Disponibilidad Presupuestal; la selección, asignación y adjudicación de un contrato; el registro presupuestal y finalmente la ejecución del gasto) toma varios meses o (ii) porque por la naturaleza de los proyectos de inversión, especialmente los de infraestructura, se requiera más de una vigencia para su ejecución.
- En el capítulo de Recomendaciones, la sección final hace referencia a la necesidad de ajustar mecanismos de plurianualidad en el presupuesto, teniendo en cuenta que: (i) sean compatibles con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), (ii) se aseguren los recursos de programas en curso para tres o cuatro vigencias, (iii) se asegure mayor flexibilidad para reasignar grandes rubros entre partidas y periodos, y (iv) se deben acotar las vigencias futuras para que estas no sean una fuente constante de inflexibilidad es en los presupuestos de los periodos subsiguientes.

De acuerdo a los hallazgos expuestos y teniendo en cuenta (i) la alta participación del rubro de inversión en los presupuestos de los entes territoriales, (ii) las restricciones e ineficiencias en el proceso de aprobación y ejecución presupuestal de departamentos y municipios, generadas por los periodos electorales y regionales, y (iii) la naturaleza de los programas y proyectos de inversión, que usualmente toman más de una vigencia fiscal, se hace necesario flexibilizar el proceso de formulación y ejecución de los presupuestos de inversión territorial.

Para esto, la ampliación a una periodicidad bienal permite:

⁴ Informe Final, Comisión del Gasto y la Inversión Pública, diciembre 2017.

- La reducción de trámites administrativos y de aprobación de recursos para invertir de un año a otro.
- Una mejor ejecución de los proyectos de inversión y obras públicas por los tiempos de ejecución que conllevan.
- Mejorar la calidad del gasto público invirtiendo la totalidad de los recursos en las demandas de la ciudadanía.
- Una mayor y mejor distribución del presupuesto público en las entidades de carácter territorial.
- Disminuir la utilización de la figura de vigencias futuras como excepción al principio de anualidad permitiendo una mayor celeridad en la inversión del gasto.

Por lo expuesto, se pone en consideración de la Cámara de Representantes el presente **Proyecto de Acto Legislativo**, por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.



Buenaventura León León
Representante a la Cámara

Adrián Mateo J.
Representante a la Cámara



Armando Zabaraín
Representante a la Cámara

Carlos Julio Mantilla
Representante a la Cámara

Felipe A. Muñoz D.
Representante a la Cámara

Jaime Felipe Lozada
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 339 de

2019 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Buenaventura León y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 341 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

Bogotá, D. C., 13 de febrero de 2019

Honorable Representante

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN

Presidente

Cámara de Representantes del Congreso de la República

Bogotá D. C.

Asunto: Proyecto de Acto Legislativo número 341 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

Respetado Presidente:

En mi condición de Representante a la Cámara del Congreso de la República radico el presente Proyecto de Acto Legislativo que busca modificar el Sistema General de Participaciones establecido en el artículo 357 de la Constitución Política, en el sentido de dotarlo de unos recursos mínimos e impedir que su aumento sea menor a la tasa de inflación causada en el año anterior.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,
(CD).

Cordialmente,

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



María Piedad Gamal

David López

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 341 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso primero, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 357. *El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.*

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

De los honorables Congressistas,

LEÓN PREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde

CETARE ORTIZ ZARZA

Manuel Jairo

Jairo Caba

Diego Benito

Diego Benito

Wilmar López

David Jiménez

Jorge López

Jorge Gómez

Bernardo González

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 341 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en tres (3) partes que presentan de forma ordenada la

importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) Contenido del proyecto, y (3) Necesidades actuales.

1. Antecedentes

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades subnacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades subnacionales respecto al Gobierno nacional.

Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en sentencia C-496 de 1998, así:

La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales” Mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de

descentralización política en la nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiéndolo que, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*. (Resaltado fuera de texto).

Cabe resaltar que este Proyecto de Acto Legislativo fue presentado en dos (2) ocasiones por el Senador Antonio Navarro Wolff. En la primera oportunidad lo presentó en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el Proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en Plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en Plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y por ende fue archivado.

Adicionalmente, 26 de julio de 2018 fue presentada tal iniciativa por parte del H. R. León Fredy Muñoz Lopera, junto con la bancada del partido Alianza Verde, al igual que otros congresistas de diferentes partidos políticos. Tal Proyecto de Acto Legislativo fue el 046 de 2018 Cámara, el cual fue aprobado en primer debate, pero fue archivado en virtud de los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno nacional entrante no ha dado una solución al asunto de déficit fiscal territorial, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que lideró el Senador Navarro Wolff y la bancada del partido Alianza Verde, a quienes se le agradece el trabajo realizado, el cual se retoma y continúa.

Con base en lo anterior, se procede a explicar el contenido del presente Proyecto de Acto Legislativo.

2. Contenido del proyecto

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

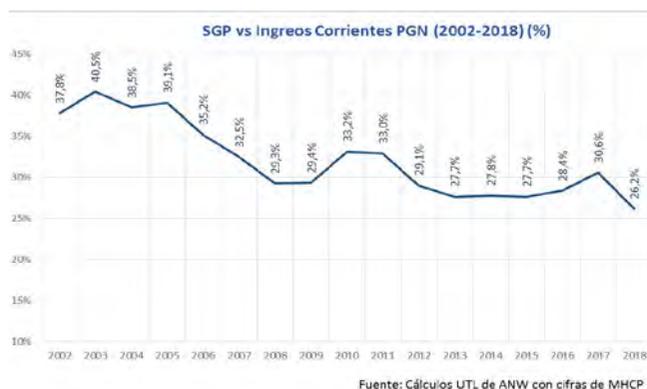
Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo 04 de 2007.

Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las fórmulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

De esta forma, el presente Proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo de estos recursos e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer: (1) un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la nación para el Sistema General de Participaciones, y (2), adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que en el último Proyecto de Ley de Presupuesto aprobado para la vigencia fiscal del año 2018, se estableció que el Sistema General de Participaciones aumentara de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$36.5 billones) del año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$36.7 billones) para el año 2018. Esto significa un aumento de tan solo el cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación al terminar el año 2017, al presentar ese proyecto de ley, fue de cuatro punto uno por ciento (4.1%), es decir, el Sistema General de Participaciones está perdiendo valor adquisitivo en razón a la inflación.

De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales los recursos del Sistema General de Participaciones estén disminuyendo, en términos absolutos en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes. Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que en el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo por lo menos en los últimos 17 años como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse cómo dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la nación, es una iniciativa válida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP¹, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son los que se muestran en la tabla 1, posteriormente se evidenciará cómo quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta.

Tabla 1.

Distribución actual del SGP entre departamentos y municipios (2018)

Departamento	Miles de millones de pesos			
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL
AMAZONAS	78	30		108
ANTIOQUIA	1,132	2,642		3,774
ARAUCA	162	118		280
ATLÁNTICO	299	1,332		1,631
BOGOTÁ D.C.	24	2,703		2,727
BOLÍVAR	596	1,279		1,875
BOYACA	506	840		1,346
CALDAS	278	394		673
CAQUETÁ	188	290		478
CASANARE	151	241		392
CAUCA	701	748		1,449
CESAR	369	669		1,038
CHOCÓ	273	425		697
CORDOBA	663	1,086		1,749
CUNDINAMARCA	643	1,087		1,730
GUAINÍA	67	20		87
GUAVIARE	67	50		117
HUILA	347	664		1,011
LA GUAJIRA	268	759		1,027
MAGDALENA	495	811		1,306
META	235	523		758
NARIÑO	544	1,119		1,663
NORTE DE SANTANDER	480	803		1,283
PUTUMAYO	239	161		400
QUINDÍO	132	236		368
RISARALDA	146	455		601
SAN ANDRÉS Y PROV.	34	16		50
SANTANDER	487	1,111		1,598
SUCRE	404	575		979
TOLIMA	479	680		1,159
VALLE DEL CAUCA	495	2,118		2,613
VAUPÉS	50	29		79
VICHADA	57	58		115
FONSAET			88	88
Total general	11,088	24,073	88	35,250

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

¹ Los datos totales de la distribución equivalente a las doce doceavas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones) son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

Visto lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo establece que “en ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación”. Para ilustrar el efecto de esta propuesta sobre los ingresos de los entes territoriales, la tabla 2 muestra cómo hubiese sido la distribución del SGP si sus recursos se hubiesen incrementado al menos en la tasa de inflación de 2017 del 4,09 %.

Tabla 2.

Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	81	31		112	4
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912	138
ARAUCA	168	122		291	10
ATLÁNTICO	310	1,381		1,691	60
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,826	100
BOLÍVAR	617	1,326		1,944	69
BOYACA	524	871		1,395	49
CALDAS	288	409		697	25
CAQUETÁ	195	300		496	17
CASANARE	156	250		407	14
CAUCA	726	776		1,502	53
CESAR	383	693		1,076	38
CHOCÓ	283	440		723	26
CORDOBA	687	1,126		1,813	64
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793	63
GUAINÍA	70	20		90	3
GUAVIARE	70	52		122	4
HUILA	360	688		1,048	37
LA GUAJIRA	278	787		1,064	38
MAGDALENA	513	841		1,354	48
META	243	543		786	28
NARIÑO	564	1,160		1,724	61
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330	47
PUTUMAYO	247	167		414	15
QUINDÍO	137	244		381	13
RISARALDA	151	472		623	22
SAN ANDRÉS Y PROV.	35	17		51	2
SANTANDER	504	1,152		1,656	58
SUCRE	419	596		1,015	36
TOLIMA	496	705		1,201	42
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708	96
VAUPÉS	52	30		82	3
VICHADA	59	61		120	4
FONSAET			91	91	3
Total general	11,494	24,954	91	36,539	1,289

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones “será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación”, para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la tabla 3, con un incremento de 11,8 billones sobre la situación actual.

Tabla 3.

Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35% de los ingresos corrientes de la nación

Departamento	Miles de millones de pesos				
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	Incremento
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLANTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTÁ	31	3,608		3,639	913
BOLIVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACA	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETA	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCO	364	567		931	234

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUAJINIA	90	26		116	29
GUAVIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328
TOLIMA	639	908		1,547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2,828		3,488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
Total general	14,803	32,139	118	47,060	11,810

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y a su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política de la siguiente forma:

Artículo actual	Modificación propuesta al inciso primero del artículo 357 de la C.P.
<p>Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.</p> <p>(...)</p>

3. Necesidades actuales

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, “No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades

surgentes. Estos hechos conllevan un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros².

El “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

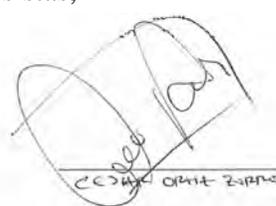
Por consiguiente, y recalcando que el Gobierno nacional no ha enfrentado este problema, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal. En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación, más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

En razón a lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,



LEÓN EREDY MUÑOZ LOPERA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

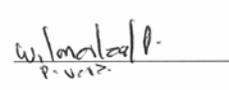


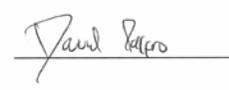
CECILIA MARÍA ZÚNIGA
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

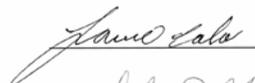
² Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando en la actualidad, puede observarse cómo en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017) se tuvo que tomar dinero de los recursos del FONPET para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo:
 “Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes.”.


 Juan Pablo Rodríguez


 César Ortiz Zorro


 María José Pizarro


 David Pizarro


 Juan Pablo Rodríguez


 Gabriel Muñoz


 María José Pizarro


 Jorge Gómez


 Benedito Compagnon

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 341 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes León Freddy Muñoz, César Ortiz Zorro, María José Pizarro y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se modifica el régimen de los ingresos departamentales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Parte General

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer las finanzas territoriales mediante el desarrollo empresarial del sector de licores, vinos, aperitivos y similares y la creación del monopolio sobre la producción de semillas para siembra, para las plantas y cultivos de cannabis y sus derivados, con el fin de que todo tipo de tributos, impuestos, tasas y contribuciones relacionados con la producción de los mismos sea recaudado por los Departamentos y destinado a la financiación preferente de programas de rehabilitación del adicto, deporte, educación y prevención de consumo de sustancias estupefacientes.

CAPÍTULO II

Régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados e impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1816 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 14. Los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, en lugar del impuesto al consumo establecido en la ley, tendrán derecho a percibir una participación sobre los productos objeto del monopolio que se consuman en su jurisdicción.

Las asambleas departamentales establecerán la participación aplicable, cuya tarifa no podrá ser inferior a la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. La tarifa será única para todos los productos, y aplicará en su jurisdicción tanto a los productos nacionales como extranjeros, incluidos los que produzca la entidad territorial.

Parágrafo. Las disposiciones sobre causación, declaración, pago, señalización, control de transporte, sanciones, aprehensiones, decomisos y demás normas especiales previstas para el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares se aplicarán para efectos de la participación del monopolio de licores destilados y alcohol potable con destino a la fabricación de licores.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 49 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 19 de la Ley 1816 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 49. Base gravable. La base gravable del impuesto al consumo para licores, vinos, aperitivos y similares, está constituida por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto.

Esta base gravable aplicará igualmente para la liquidación de la participación, respecto de los productos sobre los cuales los departamentos estén ejerciendo el monopolio rentístico de licores destilados.

Parágrafo. El grado de contenido alcoholimétrico deberá expresarse en el envase y estará sujeto a verificación técnica por parte de los Departamentos, quienes podrán realizar la verificación directamente, o a través de empresas o entidades especializadas.

En caso de discrepancia respecto al dictamen proferido, la segunda y definitiva instancia corresponderá al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 788 de 2002, modificado por el artículo 8° de la Ley 1393 de 2010 y por el artículo 20 de la ley 1816 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 50. Tarifas. Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, serán las siguientes:

1. Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, trescientos noventa y cinco pesos (\$395) por cada grado alcoholimétrico.
2. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, seiscientos cuarenta y ocho pesos (\$648) por cada grado alcoholimétrico.

Parágrafo 1°. *Tarifas en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* El impuesto al consumo de que trata la presente ley no aplica a los productos extranjeros que se importen al territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, salvo que estos sean posteriormente introducidos al resto del territorio nacional, evento en el cual se causará el impuesto en ese momento, por lo cual, el responsable previo a su envío deberá presentar la declaración y pagar el impuesto ante el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, aplicando la tarifa y base general señalada para el resto del país.

Para los productos nacionales que ingresen para consumo al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, la tarifa a partir del 1 de enero de 2019 será de treinta y siete (\$37,00) por cada grado alcoholimétrico.

Los productos que se despachen al Departamento deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: “Para consumo exclusivo en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, y no podrán ser objeto de reenvío al resto del país.

Los productores nacionales y los distribuidores seguirán respondiendo ante el departamento de origen por los productos que envíen al Archipiélago, hasta tanto se demuestre con la tornaguía respectiva, guía aérea o documento de embarque, que el producto ingresó al mismo.

Parágrafo 2°. *Depósitos francos, exportación y zonas libres especiales.* Todos los licores, vinos, aperitivos y similares, que se despachen a los depósitos francos debidamente autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y los destinados a la exportación y zonas libres y especiales deberán llevar grabado en un lugar visible del envase y la etiqueta y en caracteres legibles e indelebles, la siguiente leyenda: “Para exportación”.

Parágrafo 3°. *Conversión de tarifas.* Cuando los productos objeto de impuesto al consumo tengan volúmenes diferentes a 750 centímetros cúbicos, se hará la conversión de la tarifa en proporción al contenido, aproximándola al peso más cercano.

El impuesto que resulte de la aplicación de la tarifa al número de grados alcoholimétricos se aproximará al peso más cercano.

Parágrafo 4°. Este artículo tendrá vigencia a partir del primero (1°) de enero del año 2020. Las tarifas aquí señaladas se incrementarán a partir del primero (1°) de enero del año 2021, con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre y el resultado se aproximará al peso más cercano. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

CAPÍTULO III

Monopolio rentístico del cannabis

Artículo 5°. *Destinación de los recursos.* Las rentas a las que se refiere este capítulo se destinarán de la siguiente forma:

1. Del total del recaudo de las rentas del monopolio rentístico de producción de semillas para siembra, plantas de cannabis y sus derivados, los Departamentos destinarán el 50% a financiar programas de rehabilitación del adicto.
2. Del total del recaudo de las rentas del monopolio rentístico de producción de semillas para siembra, plantas de cannabis y sus derivados, los Departamentos destinarán el 20% a financiar programas de deporte.
3. Del total del recaudo de las rentas del monopolio rentístico de producción de semillas para siembra, plantas de cannabis y sus derivados, los Departamentos destinarán el 20% a financiar programas de educación y prevención sobre el consumo de sustancias estupefacientes.
4. El porcentaje restante será de libre destinación por parte de los Departamentos para la atención de sus necesidades específicas.

Parágrafo. Los Departamentos deberán garantizar la implementación de los programas de educación y prevención sobre el consumo de sustancias estupefacientes en menores de edad.

Artículo 6°. *Cesión del impuesto al consumo.* Por medio de la presente ley, se crea la cesión a los Departamentos del valor del impuesto al consumo de producción de semillas para siembra de cannabis, plantas de cannabis y sus derivados.

Parágrafo. Los recursos recaudados en virtud de la cesión del impuesto al consumo se destinarán conforme se establece en el artículo segundo de la presente ley.

Artículo 7°. *Cesión del impuesto sobre las ventas.* Por medio de la presente Ley, se crea la cesión a los departamentos del valor del impuesto sobre las ventas de la producción de semillas para siembra de cannabis, plantas de cannabis y derivados de cannabis.

Parágrafo. Los recursos recaudados en virtud de la cesión del impuesto sobre las ventas se destinarán conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 4° de la presente ley.

Artículo 8°. *Controles a la cadena de producción y distribución.* Sin perjuicio de los mecanismos de control y fiscalización establecidos en el Decreto número 613 de 2017, los productores, distribuidores, comercializadores, importadores y exportadores de semillas para siembra, plantas de cannabis y sus derivados, tanto psicoactivo como no psicoactivo, deberán suministrar semestralmente al respectivo Departamento información detallada sobre sus cadenas de suministro y distribución.

Parágrafo. En ejercicio de facultades de fiscalización, el Departamento podrá solicitar la

información contenida en el presente artículo en cualquier momento.

Artículo 9°. **Ámbito territorial.** Cuando la cadena de distribución para la producción de derivados de cannabis se realice en dos o más Departamentos, el licenciario deberá realizar el pago de impuestos, tasas y contribuciones a que haya lugar en cada uno de ellos, de acuerdo con la actividad que se realice.

Artículo 10. En lo no regulado expresamente en el presente capítulo, se aplicará lo establecido en la Ley 1816 de 2016 en lo relativo al monopolio rentístico de licores destilados.

CAPÍTULO IV

Parte Final

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,


CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ
Senador de la República


DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
Representante a la Cámara


H.S. FABIAN CASTILLO
Partido Cambio Radical


H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA
Partido Cambio Radical


H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Partido Cambio Radical

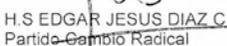

H.S. RICHARD A. AGUILAR
Partido Cambio Radical


H.S. ARTURO CHAR CHALJUB
Partido Cambio Radical


H.S. LUIS E. DIAZGRANADOS T.
Partido Cambio Radical


H.S. RODRIGO LARA RESTREPO
Partido Cambio Radical


H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA
Partido Cambio Radical


H.S. EDGAR JESUS DIAZ C.
Partido Cambio Radical


H.S. GERMAN VARON COTRINO
Partido Cambio Radical


H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.
Partido Cambio Radical


H.S. ANTONIO LUIS ZABARAIN
Partido Cambio Radical


H.S. DAIRA DE JESUS GALVIS
Partido Cambio Radical


H.S. JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Partido Cambio Radical


H.S. TEMISTOCLES ORTEGA
Partido Cambio Radical

Y los Honorables Representantes firmantes:


H.R. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ
Partido Cambio Radical


H.R. JOSÉ IGNACIO MESA B.
Partido Cambio Radical

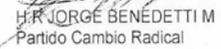

H.R. CÉSAR AUGUSTO LORDUY M.
Partido Cambio Radical

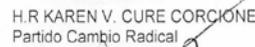

H.R. MOISÉS C. AGUILERA
Partido Cambio Radical

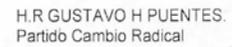

H.R. KARINA ESTEFANÍA ROJANO P.
Partido Cambio Radical

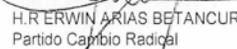

H.R. JOSÉ G. AMAR SEPULVEDA
Partido Cambio Radical

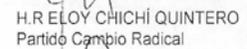

H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Partido Cambio Radical


H.R. JORGE BENEDETTI M.
Partido Cambio Radical

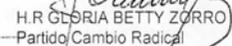

H.R. KAREN V. CURE CORCIONE
Partido Cambio Radical


H.R. GUSTAVO H. PUENTES.
Partido Cambio Radical


H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR
Partido Cambio Radical


H.R. ELOY CHICHÍ QUINTERO
Partido Cambio Radical


H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Partido Cambio Radical


H.R. GLORIA BETTY ZORRO
Partido Cambio Radical

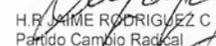

H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CH.
Partido Cambio Radical


H.R. OSCAR CAMILO ARANGO C.
Partido Cambio Radical


H.R. JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Partido Cambio Radical


H.R. CARLOS FARELO DAZA
Partido Cambio Radical

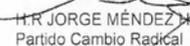

H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Partido Cambio Radical

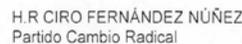

H.R. JAIME RODRÍGUEZ C.
Partido Cambio Radical


H.R. BAYARDO G. BETANCOURT P.
Partido Cambio Radical


H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO C.
Partido Cambio Radical


H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO A.
Partido Cambio Radical


H.R. JORGE MÉNDEZ
Partido Cambio Radical


H.R. CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Partido Cambio Radical


H.R. SALIM VILLAMIL QUESSEP
Partido Cambio Radical


H.R. HECTOR JAVIER VERGARA S.
Partido Cambio Radical


H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Partido Cambio Radical


H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Partido Cambio Radical

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se modifica el régimen de los ingresos departamentales y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los suscritos Honorables Congressistas, actuando en ejercicio de las facultades constitucionales que nos han sido asignadas, ponemos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio del cual se modifica el régimen de los ingresos departamentales y se dictan otras disposiciones*, que tiene como objetivo generar estabilidad en el mercado de licores en Colombia, fortalecer las finanzas territoriales con la obtención mayores recursos para los Departamentos mediante el desarrollo empresarial del sector de licores, vinos, aperitivos y similares y la creación del monopolio como arbitrio rentístico sobre la producción de semillas de siembra, para las plantas y cultivos de cannabis y sus derivados.

Así las cosas, la exposición de motivos contiene los siguientes apartes:

1. Competencia del Congreso de la República
2. Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares
 - 2.1 Antecedentes normativos
 - 2.2 Descripción del problema
 - 2.3 Explicación articulado (Capítulo II)
 - 2.4 Implicaciones en el recaudo impositivo para los Departamentos
3. Monopolio rentístico del cannabis
 - 3.1 Fundamento Constitucional y Legal
 - 3.2 Justificación articulado (Capítulo III)

1. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, el Congreso de la República está facultado para crear, modificar y derogar tributos. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

De conformidad con el tenor literal de estas disposiciones superiores, es claro para la Sala que los artículos 150 numeral 12 y 338 C. P. le confieren al legislador una amplia potestad de regular lo concerniente a las contribuciones fiscales y parafiscales y le reconocen la facultad para exigirlos cuando la ley lo determina. En este sentido, el legislativo puede establecer, imponer o crear los tributarios en general, puede modificarlos, derogarlos, (...)

Por lo tanto, es evidente el amplio espectro de configuración que constitucionalmente le asiste al legislador en esta materia, y se observa así mismo la importancia del principio de legalidad, el cual parte del supuesto de que la obligación tributaria solo puede crearse a partir de la ley. (Corte Constitucional, 2013).

El ejercicio de las competencias de los entes territoriales en materia tributaria bajo el principio de autonomía se encuentra limitado por el principio de unidad de Estado. Por esa razón, conforme a lo dispuesto en los artículos 152, numeral 12, y 338 de la Constitución, el Congreso de la República tiene la competencia constitucional para crear tributos, así como la de modificarlos, aumentarlos, disminuirlos, suprimirlos, o establecer supuestos de no sujeción. (Corte Constitucional, 2015).

En consecuencia, es claro que el Congreso tiene la facultad para crear, modificar o derogar los tributos de carácter tanto nacional como territorial.

2. IMPUESTO AL CONSUMO DE LICORES, VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES
2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

En las últimas cuatro décadas se han adoptado en Colombia diferentes esquemas de impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. Este impuesto ha oscilado entre un esquema ad valorem y específico, hasta llegar al actual esquema mixto.

Tabla 1. Antecedentes normativos

NORMA	ESQUEMA
Ley 14 de 1983	<p>El artículo 66 de esta norma consagraba un esquema ad valorem para liquidar el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.</p> <p>La base gravable la constituía el precio promedio nacional al detal en expendio oficial de la botella de 750 ml, según lo determinara el DANE.</p> <p>Las tarifas por botella de 750 mililitros o proporcionalmente a su volumen serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El 35% para licores nacionales y extranjeros. 2. El 10% para vinos, vinos espumosos o espumantes y aperitivos y similares extranjeros. 3. El 5% para vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares nacionales. 4. El 15% para los licores que se importen o ingresen a la intendencia de San Andrés y Providencia.
Decreto número 1222 de 1986	Retomó lo señalado por el artículo 66 de la Ley 14 de 1983.
Ley 223 de 1995	<p>Los artículos 205 y 206 señalaban un esquema ad valorem. Para fijar la base gravable se distinguía por rangos de grados alcoholimétricos y por el origen nacional y extranjero así:</p> <p>Nacional: 2,5° a 20° y de más de 35° el precio de venta al detallista se define como el precio facturado a los expendedores en la capital del departamento donde está situada la fábrica, excluido el impuesto al consumo.</p> <p>Importado: 2.5° a 20° y de más de 35° el precio de venta al detallista se determina como el valor en aduana de la mercancía, incluyendo los gravámenes arancelarios, adicionado con un margen de comercialización equivalente al 30%.</p> <p>Para los productos de graduación alcoholimétrica de más de 20° y hasta 35°, la base gravable está constituida, para productos nacionales y extranjeros, por el precio de venta al detal, según promedios por tipo de productos determinados semestralmente por el DANE.</p>
Ley 788 de 2002	<p>Los artículos 49 a 54 establecieron un esquema de impuesto específico, señalando como base gravable el número de grados alcoholimétricos del producto, sobre el cual se aplicaría la tarifa definida, así:</p> <p>Las tarifas del impuesto al consumo, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Para productos entre 2.5 y hasta 15 grados de contenido alcoholimétrico, ciento diez pesos (\$ 110,00) por cada grado alcoholimétrico. 5. Para productos de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, ciento ochenta pesos (\$180,00) por cada grado alcoholimétrico. 6. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos setenta pesos (\$ 270,00) por cada grado alcoholimétrico. <p>Los vinos de hasta 10 grados de contenido alcoholimétrico estarán sometidos, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, a la tarifa de sesenta pesos (\$60,00) por cada grado alcoholimétrico.</p> <p>En esta tarifa estaba incluido el IVA cedido, correspondiente al 35% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.</p>

NORMA	ESQUEMA
Ley 1393 de 2010	<p>El artículo 8° conservó el esquema específico, pero redujo a dos rangos de grados alcoholimétricos las tarifas aplicables, así:</p> <p>1. Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, doscientos cincuenta y seis pesos (\$256) por cada grado alcoholimétrico.</p> <p>2. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, cuatrocientos veinte pesos (\$420) por cada grado alcoholimétrico.</p>
Ley 1816 de 2016	<p>Adoptó el esquema de impuesto mixto, compuesto por un componente específico y una ad valorem. La base gravable del primero corresponde al volumen de alcohol. La base del componente ad valorem es el precio de venta al público por unidad de 750 cc, sin incluir el impuesto al consumo o la participación, certificado anualmente por el DANE.</p> <p>La tarifa por grado alcoholimétrico asciende a \$220 para licores, aperitivos y similares. Para vinos y aperitivos vínicos, la tarifa corresponde a \$150 por grado alcoholimétrico.</p> <p>Para el componente ad valorem, la tarifa corresponde al 25% del precio de venta al público certificado por el DANE para cada producto; para vinos, el 20%.</p>

Los diferentes esquemas adoptados inciden directamente en el precio de venta de los productos. Cuando se ha adoptado modelos con componente ad valorem, se han generado alzas considerables en los precios que han tenido repercusión directa en el recaudo de impuesto al consumo y en los niveles de contrabando. Así quedó plasmado en el siguiente texto:

El esquema impuesto por la Ley 223 de 1995 fue objeto de severas críticas en cuanto que se decía que el precio de los licores alcanzaba niveles muy altos en relación con los productos de contrabando, lo cual marcaba un incentivo negativo para la producción de estos productos.

Como respuesta a los esquemas de elusión y evasión generados principalmente por el contrabando y en reconocimiento a la imposibilidad de control de dicha situación, se expide la Ley 788 de 2002, que decide modificar las tarifas y la base gravable de dicho impuesto; así, el esquema tarifario cambió de tomar como base gravable el precio del producto, a determinar la base de acuerdo al grado alcoholimétrico dentro de unos determinados rangos, convirtiendo este en un impuesto fijo. Bajo este esquema los licores de altos precios disminuyeron ostensiblemente su precio, y bajo esa premisa de acortar su precio de mercado con el precio de contrabando, se disminuyó el incentivo negativo que se había generado con la Ley 223. (Sánchez Peña, 2012, pág. 244).

2.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La entrada en vigencia de la Ley 1816 de 2016 trajo grandes cambios al mercado de licores en Colombia. Estos se han dado principalmente por: i) regulación del monopolio como arbitrio rentístico de licores; ii) IVA independiente del impuesto al

consumo del 5%; iii) cambio en el esquema del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

En referencia a este último, se adoptó un tributo mixto, conformado por un componente ad valorem y uno específico. La forma de hallar el valor del primer componente ha generado múltiples inconvenientes para todos los actores del mercado de licores.

Para los departamentos, el recaudo ha presentado enormes variaciones entre un año y otro, lo que ha generado dificultades presupuestales que han puesto en riesgo el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo y disminución de los recursos destinados a la salud y educación; adicionalmente, ha dificultado la labor de fiscalización de aquellos contribuyentes que presentan inexactitudes en sus declaraciones y ha generado un incentivo a favor del contrabando.

El cálculo, de acuerdo con los gobernadores, es que el ajuste que hizo la entidad (para 2018) tuvo un efecto de entre \$500.000 millones y \$650.000 millones al año que podrían dejar de ser destinados a sectores clave en el desarrollo regional, especialmente a educación, salud y deporte.

Sin embargo, con la modificación a los precios de referencia hecha por el DANE, según ha expresado el gobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa, afectó hasta en 45% los tributos para los licores. (La fórmula para el cálculo del impuesto a licores deja en rojo a las regiones, 2018).

Para los productores, importadores y distribuidores de productos sujetos a este tributo, las drásticas variaciones en la carga impositiva de los productos no han permitido que el mercado de licores se estabilice, toda vez que se han generado aumentos considerables en cargas impositivas para determinados productos, lo que ha incentivado el contrabando y ha disminuido el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

Al mismo tiempo que ha disminuido el consumo de ciertos productos; el mercado, ante tales precios, ha migrado a un consumo de productos de baja categoría en relación con lo que venía consumiendo. Por lo cual, el efecto tributario en el precio, además de contribuir a facilitar el contrabando, ha estimulado el consumo de productos cada vez más baratos que aportan pocos tributos, al mismo tiempo que hacen volúmenes más grandes, sin compensar matemáticamente un mayor recaudo.

Para productores como la Industria Licorera de Caldas, se presentó, para la vigencia 2019, una situación compleja derivada de la certificación de PVP expedida por el DANE. En la Tabla 2, se observa los diferentes precios para tres aguardientes, donde resalta principalmente el precio entre dos productos similares como el Aguardiente Cristal Sin Azúcar L y Aguardiente Sin Azúcar Cristal, ambos de 29° de alcohol, donde se presenta una diferencia que asciende a \$43.340, partiendo de la base que se trata de productos de características similares.

Tabla 2. PVP 2019 aguardiente Cristal Sin Azúcar

Producto	PVP DANE 2019
Aguardiente Sin Azúcar S Marca Aguardiente Cristal 26°	42.774
Aguardiente Sin Azúcar Marca Aguardiente Cristal Sin Azúcar L. 29°	68.462
Aguardiente Sin Azúcar Marca Cristal 29°	25.122

Esta situación se deriva principalmente de la certificación de Precio de Venta al Público (PVP) que productos sujetos al impuesto al consumo que debe expedir anualmente el DANE, tal como se describe a continuación:

- **Certificación de precios DANE**

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 19 de la Ley 1816 de 2016, el DANE debe certificar, antes del 1° de enero de cada año, el precio de venta al público de licores, vinos, aperitivos y similares (PVP) por unidad de 750 cc. En la certificación se debe excluir el valor del impuesto al consumo.

El PVP certificado por el DANE constituye la base gravable del componente ad valorem del impuesto al consumo que se cobra a los licores, vinos aperitivos y similares. Por ello, una modificación en la base gravable impactará directamente en el valor total de impuesto a pagar, y, en consecuencia, en el recaudo de los departamentos.

Para la vigencia 2018, la certificación de PVP expedida por el DANE generó inconvenientes para los departamentos, toda vez que los precios de los licores se redujeron entre un 25 y 35% comparado con la vigencia 2017. Ello trajo consigo una disminución, según cifras de la Federación Nacional de Departamentos (FND), de aproximadamente 460 mil millones de pesos en los ingresos propios de los departamentos, disminuyendo los recursos de la salud, educación y el deporte. Esta reducción obedece a que el DANE “realiza un promedio simple entre: i) El precio promedio de información de mercado (operativos), y ii) el precio reportado por cada productor o importador. Este promedio es el que finalmente certifica como precio de venta de cada licor” (Federación Nacional de Departamentos, 2018).

Entre las razones que se dan para motivar la reducción de precios, el DANE ha sostenido que ello obedece a:

Mayor descuento de impuestos en 2018: En 2018 se debió descontar del precio de venta, además de la participación o el impuesto al consumo, el IVA del 5% a los licores que creó la Ley 1816.

Cambio en la fecha de la toma de la muestra: A diferencia del 2017 donde se calculó los meses de noviembre y diciembre (meses donde el precio de venta es mayor) para 2018 se calculó desde junio hasta diciembre, donde el promedio se torna más variable. (Ibidem).

Ante esta situación, tanto el Director Ejecutivo de la FND como los departamentos han solicitado que, para el cálculo del precio promedio, sólo se tenga en cuenta el precio de venta al público que paga el consumidor final, retirando de la fórmula el precio reportado por productores e importadores, tal como lo aclaran las comunicaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La situación de que los mismos sujetos pasivos del impuesto incidan en la determinación de la base gravable genera conflicto de intereses.

En las Tablas 3 y 4, se muestran los productos nacionales e importados que mayor variación de PVP han presentado en la certificación expedida por el DANE para las vigencias 2017, 2018 y 2019. Allí se observan cambios en precios que llegan hasta el 200% de un año a otro.

Para el caso de productos nacionales, la variación promedio entre 2017 y 2018 fue de -26%, y para la vigencia 2018-2019, esta variación llegó al 82%. Para productos importados, oscilaron entre -24% y 59% para los mismos periodos. Estas oscilaciones repercuten en el recaudo de los departamentos. Al respecto el gobernador de Atlántico, Eduardo Verano, reseñó:

El DANE bajó los precios de referencia para los licores a partir del 2018, de tal manera que los impuestos también bajaron entre un 35 y 45 por ciento a todos los licores en Colombia. (Montaño, 2018).

Tabla 3. Variación PVP DANE productos nacionales 2017, 2018 y 2019

PRODUCTO NACIONAL	PVP DANE 2017	PVP DANE 2018	VARIACIÓN 2017-2018	PVP DANE 2019	VARIACIÓN 2018-2019
VO. MONTESSKAYA STRAWBERRY	\$25.331	\$15.615	-38%	\$39.293	152%
AG. SIN AZÚCAR ANTIOQUEÑO	\$34.103	\$14.244	-58%	\$33.644	136%
AG. ANTIOQUEÑO SIN AZÚCAR PRISMA (TTP)	\$28.647	\$19.942	-30%	\$47.102	136%
VO. MONTESSKAYA APPLE	\$22.956	\$18.173	-21%	\$35.980	98%
RON VJO CALDAS 35° DEG	\$26.801	\$18.374	-31%	\$35.866	95%
RON VJO DE CALDAS LEÓN DORMIDO 40°	\$90.000	\$90.000	0%	\$172.788	92%
CREMA RON CHEERS 14.8°	\$31.541	\$19.334	-39%	\$36.369	88%
L. CREMA DE AMARETTO CONVIER	\$28.517	\$20.824	-27%	\$36.885	77%
RON VJO CDS RES. ESPECIAL 35°	\$52.573	\$38.967	-26%	\$68.039	75%
RON VJO CDS RES. ESPECIAL 35° DEG	\$52.573	\$38.967	-26%	\$68.039	75%
L. TRIPLE SEC CONVIER BLUE 25°	\$28.380	\$20.653	-27%	\$35.778	73%
RON GRAN RESERVA 35	\$26.941	\$22.239	-17%	\$38.056	71%
RON GRAN RESERVA 35° (DEG)	\$26.941	\$22.239	-17%	\$38.056	71%
RON 8 AÑOS PARCE RUM	\$125.042	\$87.137	-30%	\$145.788	67%
CREMA CACAO CONVIER	\$29.550	\$22.714	-23%	\$37.283	64%

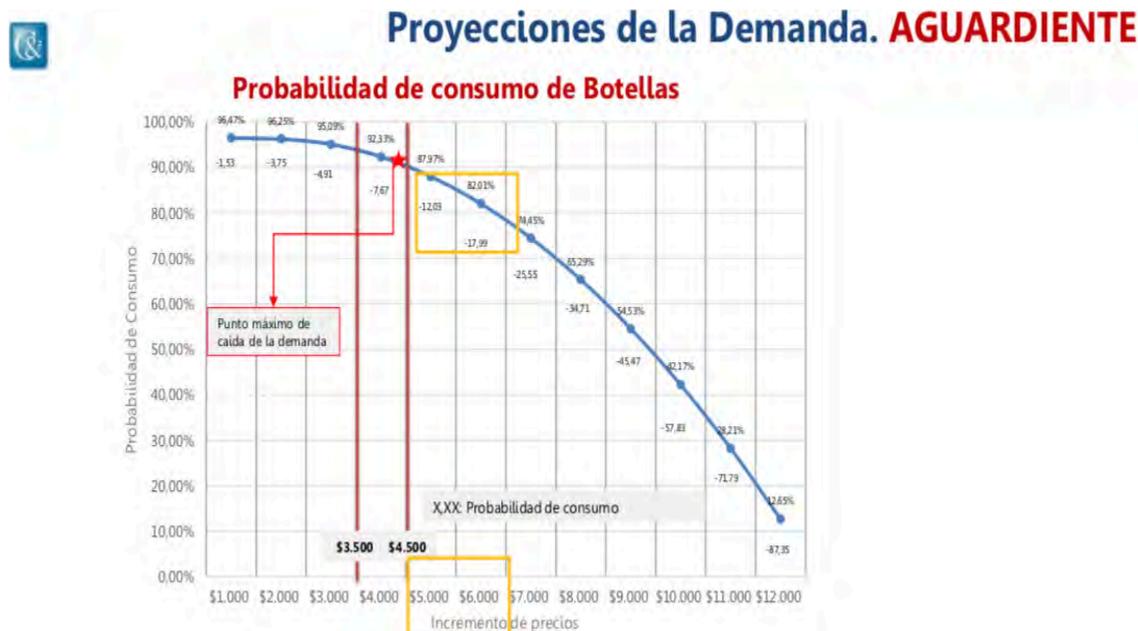
PRODUCTO NACIONAL	PVP DANE 2017	PVP DANE 2018	VARIACIÓN 2017-2018	PVP DANE 2019	VARIACIÓN 2018-2019
L. CREMA TRIPLE SEC CONVIER	\$29.033	\$21.977	-24%	\$35.794	63%
V. MOSCATEL DE PASAS BOD DEL RHIN(10)	\$54.200	\$39.107	-28%	\$62.393	60%
L. CREMA DE CAFÉ COLOMA	\$27.786	\$21.772	-22%	\$34.396	58%
RON 12 AÑOS PARCE RUM	\$152.438	\$123.513	-19%	\$178.458	44%
L. JOHN THOMAS AZUL	\$25.967	\$21.325	-18%	\$29.936	40%
PROMEDIO VARIACIÓN			-26%		82%

Tabla 4. Variación PVP DANE productos importados 2017, 2018 y 2019

PRODUCTO EXTRANJERO	PVP DANE 2017	PVP DANE 2018	VARIACIÓN 2017-2018	PVP DANE 2019	VARIACIÓN 2018-2019
RON EXTRA AÑEJO SOLERA LA HECHICERA	\$111.245	\$49.302	-56%	\$149.653	204%
V. T. TORREMILANOS RESERVA	\$102.563	\$64.612	-37%	\$157.216	143%
MEZCAL JOVEN MONTELOBOS	\$136.163	\$71.717	-47%	\$160.664	124%
W. SCOTCH JOHNNIE WALKER 18 YEAR OLD B	\$97.268	\$97.268	0%	\$188.609	94%
V. TINTO V RESERVA FAUSTINO	\$115.582	\$70.201	-39%	\$136.041	94%
GIN HENDRICKS	\$118.325	\$75.114	-37%	\$145.370	94%
GIN. TANQUERAY TEN	\$106.084	\$72.055	-32%	\$137.392	91%
GIN. MARE	\$147.553	\$70.314	-52%	\$133.757	90%
TEQ. R AGAVE SEL BAR. RES LEY. MILAGRO	\$124.601	\$78.850	-37%	\$148.006	88%
W. DALWHINNIE SINGLE MALT 15 YEARS OLD	\$124.291	\$74.700	-40%	\$139.425	87%
RON ZACAPA CENT. X O SOL. GRAN RVA ESP	\$265.411	\$166.502	-37%	\$304.823	83%
W. J.W. BLUE LABEL 40°	\$485.841	\$291.940	-40%	\$527.057	81%
GIN. MOM GOD SAVE THE GIN	\$110.533	\$76.691	-31%	\$135.365	77%
W. BUCHANANS DELUXE 12Y	\$126.013	\$65.363	-48%	\$115.293	76%
W. BUCHANANS SPECIAL RESERVE 40	\$150.033	\$99.636	-34%	\$174.175	75%
GIN CITADELLE	\$113.998	\$74.542	-35%	\$129.882	74%
TEQ. BLANCO 100% PURO DE AGAVE PATRÓN	\$124.107	\$80.074	-35%	\$139.222	74%
W. OLD PARR SUPERIOR 43°	\$133.694	\$88.348	-34%	\$152.411	73%
TEQ. REPOSADO 100% AGAVE PATRÓN	\$136.123	\$89.705	-34%	\$154.350	72%
V. T. CENTENARIO PERDRIEL	\$109.368	\$77.885	-29%	\$131.661	69%
W. GENTLEMAN JACK RARE TENNESSEE	\$112.386	\$79.665	-29%	\$131.423	65%
W. SCOTCH CHIVAS REGAL 18 YEAR OLD BLENDED	\$157.128	\$112.951	-28%	\$177.616	57%
W. GLENMORANGIE ORIGINAL MALT SCOTCH	\$104.758	\$78.886	-25%	\$122.820	56%
V. PROTOS RESERVA	\$133.227	\$110.561	-17%	\$169.269	53%
CHAMP. G.H MUMM CORDON ROUGE BRUT	\$136.804	\$132.066	-3%	\$198.002	50%
W. ROYAL SALUTE THE DIAMOND TRIBUTE	\$682.959	\$577.256	-15%	\$840.734	46%
W. THE GLENLIVET 15YEAR FRENCH OAK	\$129.111	\$112.263	-13%	\$161.244	44%
W. ROYAL SALUTE 21 YEARS (40)	\$508.099	\$368.594	-27%	\$519.399	41%
V. TINTO LAN GRAN RESERVA	\$173.278	\$154.356	-11%	\$215.832	40%
V. PROTOS GRAN RESERVA	\$137.077	\$168.220	23%	\$222.364	32%
GIN. BEEFEATER 24 LONDON DRY GIN	\$102.076	\$95.424	-7%	\$115.807	21%
PROMEDIO VARIACIÓN			-24%		59%

La Asociación Colombiana de Empresas Licoreras (ACIL) contrató un estudio econométrico, con el fin de determinar la elasticidad de la categoría de aguardiente y ron ante una eventual alza de precios provocada por cambios impositivos. Los resultados se observan en las siguientes ilustraciones:

Ilustración 1. Proyección de la demanda de aguardiente ante incremento de precios



Fuente: (Consumer & Insight, 2018).

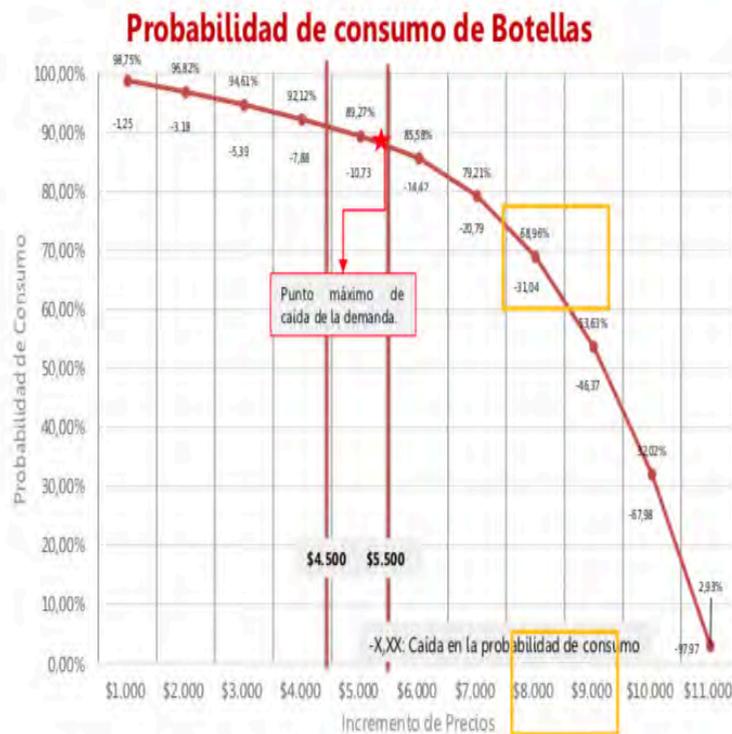
PRODUCTO	PVP DANE 2018	Ad valórem 18	PVP DANE 2018	Ad valórem 19	Variación en precio por ad valórem
AG. AMARILLO 32°	\$13.709	\$3.427	\$28.296	\$7.074	\$3.647
AG. MIL DEMONIOS	\$53.000	\$13.250	\$133.509	\$33.377	\$20.127
AG. SIN AZÚCAR ADICIÓN ANTIOQUEÑO REAL	\$20.557	\$5.139	\$41.126	\$10.282	\$5.142
AG. SIN AZÚCAR ANTIOQUEÑO	\$14.244	\$3.561	\$33.644	\$8.411	\$4.850
AG. SIN AZÚCAR ANTIOQUEÑO 24°	\$10.615	\$2.654	\$24.675	\$6.169	\$3.515
AG. SIN AZÚCAR CRISTAL L. 29°	\$5.090	\$1.273	\$68.462	\$17.116	\$15.843
AG. SIN AZÚCAR REAL 1493 SILVER	\$20.557	\$5.139	\$39.193	\$9.798	\$4.659
				Promedio	\$8.255

Se observa que la probabilidad de consumo de una botella de aguardiente disminuye en la medida que aumenta su precio. Por ejemplo, tal como se resalta en la imagen, un aumento entre 5 a 6 mil pesos, genera una disminución en el consumo entre 12,03% y el 17,99%.

Ilustración 2. Proyección de la demanda de ron ante incremento de precios



Proyecciones de la Demanda. RON



Fuente: (Consumer & Insight, 2018).

PRODUCTO	PVP DANE 2018	Ad valórem 18	PVP DANE 2018	Ad valórem 19	Variación en precio por Ad valórem
RON 12 AÑOS PARCE RUM	\$123.513	\$30.878	\$178.458	\$44.615	\$13.736
RON 8 AÑOS PARCE RUM	\$87.137	\$21.784	\$145.788	\$36.447	\$14.663
RON GRAN RESERVA 35	\$29.651	\$7.413	\$50.741	\$12.685	\$5.273
RON VJO CALDAS 35°	\$14.380	\$3.595	\$28.069	\$7.017	\$3.422
RON VJO CALDAS 35° 5 AÑOS	\$18.369	\$4.592	\$34.833	\$8.708	\$4.116
RON VJO CDS RES. ESPECIAL 35°	\$38.967	\$9.742	\$68.039	\$17.010	\$7.268
RON VJO DE CALDAS LEÓN DORMIDO 40°	\$90.000	\$22.500	\$172.788	\$43.197	\$20.697
				Promedio	\$9.882

La probabilidad de consumo de una botella de ron cae si su precio aumenta. Así, un aumento entre 8 a 9 mil pesos, podría generar una disminución en el consumo de alrededor del 31%.

2.3 EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO (Capítulo II)

La propuesta se basa en modificar el esquema como actualmente se liquida el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, para volver

al esquema específico, en consideración a fijar una tarifa por grado alcoholimétrico.

Adicionalmente se elimina el componente *ad valórem* del impuesto, y se fija la tarifa por grado alcoholimétrico, dividida en dos rangos, productos de hasta 35 grados y mayores a 35 grados alcoholimétricos, retomando el esquema planteado en la Ley 788 de 2002.

2.4 IMPLICACIONES EN EL RECAUDO IMPOSITIVO PARA LOS DEPARTAMENTOS

A continuación, se hace la proyección para 2020¹ del valor del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, discriminada por productos, comparando el valor del impuesto según el esquema de la Ley 1816 de

2016 y la propuesta que se plantea, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 5. Escenario 2020 nacionales según ley 1816 vs propuesta.

SUPUESTOS	Impuestos Ley 1816 de 2016		IPC 2020	Proyecto	
	Específico	244		Específico<35	395
Proyectado 2020. (IPC 3,4%)	Ad valórem	25%		Específico>35	648

NOMBRE BEBIDA ALCOHÓLICA	G	VALOR CERTIFICACIÓN DANE 2020	IMPUESTO LEY 1816 2019	IMPUESTO PROPUESTA 2020	VAR% LEY 1816 PND
Aguardiente Extra del Caquetá	29	28.704	14.253	11.455	-19,6%
Aguardiente Nariño	29	34.987	15.823	11.455	-27,6%
Aguardiente Néctar Club sin Azúcar	24	22.455	11.470	9.480	-17,4%
Aguardiente Tapa Roja	29	22.032	12.585	11.455	-9,0%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Tapa Roja Especial	29	23.636	12.986	11.455	-11,8%
Aguardiente Blanco del Valle - Sin Azúcar 29 % Vol	29	24.928	13.309	11.455	-13,9%
Aguardiente Blanco del Valle 29 % Vol	29	23.750	13.014	11.455	-12,0%
Aguardiente Líder Sin Azúcar 29°	29	21.272	12.395	11.455	-7,6%
Aguardiente Sin Azúcar Llanero	29	19.238	11.886	11.455	-3,6%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Cristal	29	25.976	13.571	11.455	-15,6%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Extra del Caquetá	29	29.573	14.470	11.455	-20,8%
Aguardiente Sin Azúcar Antioqueño	29	34.788	15.774	11.455	-27,4%
Aguardiente Nariño Sin Azúcar	29	22.484	12.698	11.455	-9,8%
Aguardiente Néctar Azul Sin Azúcar 29°	29	24.861	13.292	11.455	-13,8%
Aguardiente Antioqueño	29	31.720	15.007	11.455	-23,7%
Aguardiente Líder	29	20.887	12.299	11.455	-6,9%
Aguardiente Onix Sello Negro	29	19.930	12.059	11.455	-5,0%
Aguardiente Sin Azúcar Néctar	29	21.968	12.569	11.455	-8,9%
Aguardiente Sin Azúcar Aguardiente Real 1493 Silver	29	40.526	17.208	11.455	-33,4%
Aguardiente Amarillo de Manzanares	30	29.258	14.635	11.850	-19,0%
Licor de Aguardiente Sin Azúcar Tapa Roja 24	24	18.935	10.590	9.480	-10,5%
Aguardiente Sin Azúcar Origen del Valle	29	26.244	13.638	11.455	-16,0%
Aguardiente Caucano	29	17.433	11.435	11.455	0,2%
Aguardiente del Putumayo Sin Azúcar	29	26.557	13.716	11.455	-16,5%
Aguardiente Néctar Premium	29	43.656	17.991	11.455	-36,3%
Aguardiente Llanero Sin Azúcar Tapa Azul	29	28.483	14.197	11.455	-19,3%
Aguardiente Sin Azúcar Doble Anis	29	26.169	13.619	11.455	-15,9%
Aguardiente Cristal Sin Azúcar Xs	24	25.244	12.168	9.480	-22,1%
Aguardiente Antioqueño 24° Sin Azúcar	24	25.514	12.235	9.480	-22,5%
Aguardiente Onix Sello Negro Sin Azúcar	29	22.908	12.804	11.455	-10,5%
Aguardiente Sin Azúcar S Marca Aguardiente Cristal	29	44.228	18.134	11.455	-36,8%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Aguardiente Cristal Sin Azúcar L.	29	70.789	24.774	11.455	-53,8%
Aguardiente Líder Sin Azúcar 24° G.A.	24	17.660	10.272	9.480	-7,7%
Aguardiente Antioqueño Real Sin Azúcar Adicionado	29	42.524	17.708	11.455	-35,3%
Aguardiente Néctar	29	20.656	12.241	11.455	-6,4%
Aguardiente Cristal 29°	29	22.035	12.585	11.455	-9,0%
Aguardiente Marca Néctar Azul 29°	29	22.362	12.667	11.455	-9,6%
Ron Viejo de Caldas Carta de Oro 35°	35	52.466	21.657	13.825	-36,2%
Ron Añejo Boyacá	35	27.685	15.462	13.825	-10,6%
Ron Medellín Extra Añejo 12 años	35	57.055	22.805	13.825	-39,4%
Ron Medellín Extra Añejo	35	44.696	19.715	13.825	-29,9%
Ron Viejo de Caldas-Juan de La Cruz 5 años	35	36.017	17.545	13.825	-21,2%
Ron Viejo de Caldas Tradicional	35	29.023	15.797	13.825	-12,5%
Ron Santafé Añejo	35	26.424	15.147	13.825	-8,7%
Ron Reserva Exclusiva 8 Años Marca Santafé	35	52.788	21.738	13.825	-36,4%
Ron Viejo de Caldas Gran Reserva Especial 40 Grados	40	69.799	27.211	25.920	-4,7%

¹ Para la proyección de la tarifa del componente específico y el PVP certificado por el DANE para la vigencia 2020, se tomó la información disponible para 2019 y se adicionó un IPC del 3,4%, según las proyecciones del Banco de la República. (Banco de la República, 2019).

NOMBRE BEBIDA ALCOHÓLICA	G	VALOR CERTIFICACIÓN DANE 2020	IMPUESTO LEY 1816 2019	IMPUESTO PROPUESTA 2020	VAR% LEY 1816 PND
Ron Marqués del Valle 8 años	35	29.672	15.959	13.825	-13,4%
Ron Marqués del Valle 5 años	35	30.256	16.105	13.825	-14,2%
Ron Santa Fe Nido de Cóndores	35	69.852	26.004	13.825	-46,8%
Ron 12 Años Boyacá	35	90.690	31.213	13.825	-55,7%
Ron Maestro Botero	35	77.412	27.894	13.825	-50,4%
Ron Gorgona 8 Años	35	40.197	18.590	13.825	-25,6%
Ron Extra Añejo 12 Años Ron Maestro Gabo	35	78.721	28.221	13.825	-51,0%
Ron Viejo de Caldas Gran Reserva Especial 35 Grados	35	70.353	26.129	13.825	-47,1%
Ron Extra Añejo 5 Años Sin Azúcar Adicionado Ron Medellín	35	34.067	17.058	13.825	-19,0%
Ron Marques del Valle 3 años -35% Vol	35	26.799	15.241	13.825	-9,3%
Ron Viejo de Caldas León Dormido	40	178.663	54.427	25.920	-52,4%
Aguardiente - Ron Marca Ron Medellín Dorado	35	51.332	21.374	13.825	-35,3%
Ron Medellín Añejo	35	26.789	15.238	13.825	-9,3%

Tabla 6. Escenario 2020 importados según Ley 1816 vs propuesta

SUPUESTOS	Impuestos Ley 1816		IPC 2020	Proyecto	
Proyectado 2020. (IPC 3,4%)	Específico	244	3,4%	Específico<35°	395
	Ad valorem	25%		Específico>35°	648

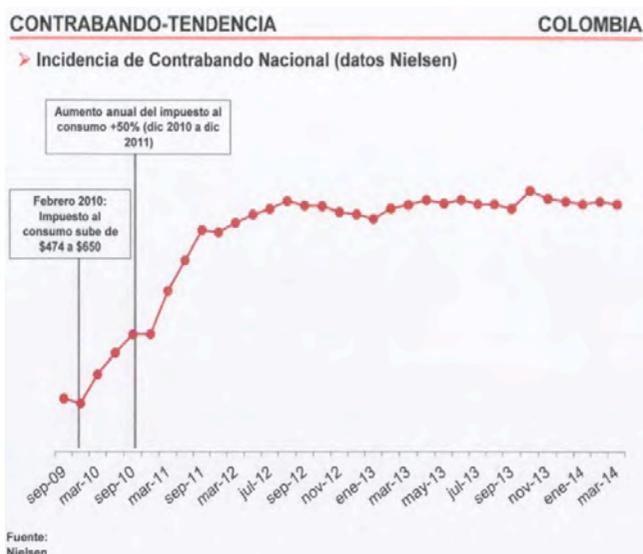
NOMBRE BEBIDA ALCOHÓLICA	GRADOS	VALOR CERTIFICACIÓN DANE 2020	IMPUESTO LEY 1816 2020	IMPUESTO PROPUESTA	VAR% LEY 1816 PND
Tequila Reposado José Cuervo Tradicional	35	79.665	28.457	13.825	-51,4%
Tequila Reposado 100% de Agave Reserva de Don Julio	38	110.223	36.829	24.624	-33,1%
Tequila Blanco 100 % de Agave Patrón	40	139.222	44.566	25.920	-41,8%
Tequila Plata José Cuervo Especial	38	50.775	21.967	24.624	12,1%
Tequila Plata José Cuervo Especial	38	80.901	29.498	24.624	-16,5%
Tequila El Jimador Reposado 100% de Agave	35	77.654	27.954	13.825	-50,5%
Tequila Herradura Plata 100% de Agave	40	121.324	40.092	25.920	-35,3%
Whiskey Jack Daniel'S Tennessee	40	84.909	30.988	25.920	-16,4%
Buchanan'S Red Seal Blended Scotch Whisky	40	410.287	112.333	25.920	-76,9%
Chivas Regal 12 Year Old Blended Scotch Whisky	40	80.028	29.768	25.920	-12,9%
Passport Blended Scotch Whisky	40	28.583	16.907	25.920	53,3%
Something Special Blended Scotch Whisky	40	41.682	20.182	25.920	28,4%
Chivas Regal 18 Years Old Blended Scotch Whisky	40	177.616	54.165	25.920	-52,1%
Old Parr Superior Scotch Whisky	40	152.411	47.864	25.920	-45,8%
Old Parr 12 y/o Deluxe Scotch Whisky	40	89.436	32.120	25.920	-19,3%
Whisky Escocés Black And White 40%	40	30.119	17.291	25.920	49,9%
Vodka Ciroc	40	97.443	34.122	25.920	-24,0%
Absolut Country Of Sweden Vodka	40	51.925	22.742	25.920	14,0%
Absolut Mandrin	40	55.058	23.525	25.920	10,2%
Absolut Country Of Sweden Citron	40	56.223	23.817	25.920	8,8%
Smirnoff Red Label Vodka	40	52.490	22.884	25.920	13,3%
Licor de Vodka Smirnoff X1 Sabor a Lulo	25	25.927	12.582	9.875	-21,5%
Ginebra Beefeater 24 London Dry Gin	40	124.079	40.781	25.920	-36,4%

Si bien se observa una reducción general del valor del impuesto por producto, debe tenerse en cuenta que: i) los PVP certificados por el DANE para la vigencia 2019, que se tomó como base para el cálculo a 2020, tuvo un incremento considerable; ii) la certificación de PVP que expide el DANE ha tenido comportamientos disímiles en las tres vigencias en las que ha operado, por lo que es difícil proyectar o pronosticar su comportamiento para la vigencia 2020; iii) los PVP certificados por el DANE para 2019 aumentó considerablemente la carga impositiva de los licores, vinos, aperitivos y

similares, por lo que se genera un fuerte incentivo para el contrabando.

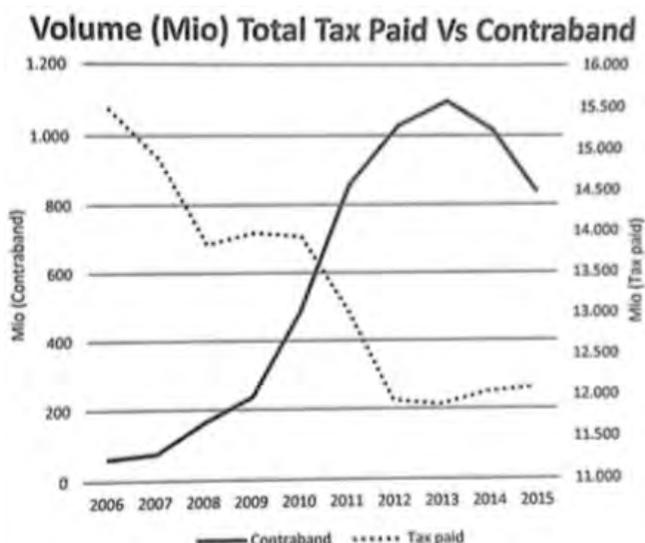
Existen diferentes estudios que ilustran el impacto que tiene la carga impositiva en el nivel de contrabando, por lo que se cita el estudio elaborado por la firma Nielsen en el año 2015, donde expone el nivel de contrabando comparado con aumento en precio de la carga impositiva de impuesto al consumo de cigarrillo y el estudio desarrollado por Invamer y Coltabaco donde se ilustra la relación existente entre carga impositiva y contrabando:

Ilustración 2. Aumento de impuestos vs contrabando



La ilustración 2 muestra claramente que a partir del aumento de la carga impositiva para los cigarrillos, el contrabando creció considerablemente. Por tratarse de un mercado y productos que tienen comportamientos similares, se afirma que el aumento impositivo en licores tiene igual impacto.

Ilustración 3. Relación impuesto - contrabando



Respecto al aumento impositivo se presenta una paradoja: el aumento de la carga fiscal se hace con el fin de obtener mayores recursos; empero, ello conlleva un efecto contrario, y es la disminución del recaudo por aumento del contrabando, tal como se observa en la ilustración 3.

Tabla 7. Escenario 2020 nacionales según Ley 1816 PVP 2018 indexado a 2020 vs propuesta.

SUPUESTOS Proyectado 2018 (IPC 3,18%) 2019. (IPC 3,4%)	Impuestos Ley 1816		IPC 2020	Proyecto	
	Específico	244	3,4%	Específico<35	395
	Ad valórem	25%	3,18%	Específico>35	648
NOMBRE BEBIDA ALCOHÓLICA	G	VALOR CERTIF DANE 2018+IPC18-19	IMPUESTO LEY 1816 2020	IMPUESTO PROPUESTA 2020	VAR% LEY 1816 VS PROYECTO
Aguardiente Extra del Caquetá	29	13.424	10.433	11.455	9,8%
Aguardiente Nariño	29	14.496	10.701	11.455	7,0%
Aguardiente Néctar Club Sin Azúcar	24	11.636	8.766	9.480	8,1%
Aguardiente Tapa Roja	29	14.745	10.763	11.455	6,4%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Tapa Roja Especial	29	14.873	10.795	11.455	6,1%
Aguardiente Blanco del Valle - Sin Azúcar 29 % Vol	29	15.932	11.060	11.455	3,6%
Aguardiente Blanco del Valle 29 % Vol	29	15.297	10.901	11.455	5,1%
Aguardiente Líder Sin Azúcar 29°	29	15.793	11.025	11.455	3,9%
Aguardiente Sin Azúcar Llanero	29	15.274	10.895	11.455	5,1%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Cristal	29	12.187	10.124	11.455	13,2%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Extra del Caquetá	29	14.002	10.577	11.455	8,3%
Aguardiente Sin Azúcar Antioqueño	29	15.181	10.872	11.455	5,4%
Aguardiente Nariño Sin Azúcar	29	17.218	11.381	11.455	0,6%
Aguardiente Néctar Azul Sin Azúcar 29°	29	9.853	9.540	11.455	20,1%
Aguardiente Antioqueño	29	14.043	10.587	11.455	8,2%
Aguardiente Líder	29	14.201	10.627	11.455	7,8%
Aguardiente Onix Sello Negro	29	14.411	10.679	11.455	7,3%
Aguardiente Sin Azúcar Néctar	29	9.853	9.540	11.455	20,1%
Aguardiente Sin Azúcar Aguardiente Real 1493 Silver	29	21.910	12.554	11.455	-8,8%
Aguardiente Amarillo de Manzanares	30	14.608	10.973	11.850	8,0%
Licor de Aguardiente Sin Azúcar Tapa Roja 24	24	13.648	9.268	9.480	2,3%
Aguardiente Sin Azúcar Origen del Valle	29	18.983	11.822	11.455	-3,1%
Aguardiente Caucano	29	12.174	10.120	11.455	13,2%
Aguardiente del Putumayo Sin Azúcar	29	21.036	12.336	11.455	-7,1%
Aguardiente Néctar Premium	29	21.755	12.515	11.455	-8,5%
Aguardiente Llanero Sin Azúcar Tapa Azul	29	22.417	12.681	11.455	-9,7%
Aguardiente Sin Azúcar Doble Anís	29	14.092	10.600	11.455	8,1%
Aguardiente Cristal Sin Azúcar Xs	24	9.878	8.326	9.480	13,9%
Aguardiente Antioqueño 24° Sin Azúcar	24	11.313	8.685	9.480	9,2%

SUPUESTOS Proyectado 2018 (IPC 3,18%) 2019. (IPC 3,4%)	Impuestos Ley 1816		IPC 2020	Proyecto	
	Específico	244	3,4%	Específico<35	395
	Ad valórem	25%	3,18%	Específico>35	648
NOMBRE BEBIDA ALCOHÓLICA	G	VALOR CERTIF DANE 2018+IPC18-19	IMPUESTO LEY 1816 2020	IMPUESTO PROPUESTA 2020	VAR% LEY 1816 VS PROYECTO
Aguardiente Onix Sello Negro Sin Azúcar	29	13.785	10.523	11.455	8,9%
Aguardiente Sin Azúcar S Marca Aguardiente Cristal	29	0	7.077	11.455	61,9%
Aguardiente Sin Azúcar Marca Aguardiente Cristal Sin Azúcar L.	29	0	7.077	11.455	61,9%
Aguardiente Líder Sin Azúcar 24° G.A.	24	0	5.857	9.480	61,9%
Aguardiente Antioqueño Real Sin Azúcar Adicionado	29	0	7.077	11.455	61,9%
Aguardiente Néctar	29	9.162	9.367	11.455	22,3%
Aguardiente Cristal 29°	29	14.986	10.823	11.455	5,8%
Aguardiente Marca Néctar Azul 29°	29	16.782	11.272	11.455	1,6%
Ron Viejo de Caldas Carta de Oro 35°	35	31.602	16.441	13.825	-15,9%
Ron Añejo Boyacá	35	20.774	13.734	13.825	0,7%
Ron Medellín Extra Añejo 12 años	35	35.540	17.426	13.825	-20,7%
Ron Medellín Extra Añejo	35	28.112	15.569	13.825	-11,2%
Ron Viejo de Caldas-Juan de La Cruz 5 años	35	19.578	13.435	13.825	2,9%
Ron Viejo de Caldas Tradicional	35	15.326	12.372	13.825	11,7%
Ron Santafé Añejo	35	12.504	11.667	13.825	18,5%
Ron Reserva Exclusiva 8 Años Marca Santafé	35	31.444	16.402	13.825	-15,7%
Ron Viejo de Caldas Gran Reserva Especial 40 Grados	40	45.656	21.175	25.920	22,4%
Ron Marqués del Valle 8 años	35	18.735	13.224	13.825	4,5%
Ron Marqués del Valle 5 años	35	16.559	12.681	13.825	9,0%
Ron Santa Fe Nido de Cóndores	35	40.047	18.553	13.825	-25,5%
Ron 12 Años Boyacá	35	63.217	24.345	13.825	-43,2%
Ron Maestro Botero	35	53.100	21.816	13.825	-36,6%
Ron Gorgona 8 Años	35	29.347	15.878	13.825	-12,9%
Ron Extra Añejo 12 Años Ron Maestro Gabo	35	57.719	22.971	13.825	-39,8%
Ron Viejo de Caldas Gran Reserva Especial 35 Grados	35	41.531	18.924	13.825	-26,9%
Ron Extra Añejo 5 Años Sin Azúcar Adicionado Ron Medellín	35	21.157	13.830	13.825	0,0%
Ron Marqués del Valle 3 Años -35% Vol	35	0	8.541	13.825	61,9%
Ron Viejo de Caldas León Dormido	40	0	9.761	25.920	165,5%
Aguardiente - Ron Marca Ron Medellín Dorado	35	0	8.541	13.825	61,9%
Ron Medellín Añejo	35	15.920	12.521	13.825	10,4%

Tabla 8. Escenario 2020 importados según ley 1816 PVP 2018 indexado a 2020 vs propuesta

SUPUESTOS Proyectado 2018 (IPC 3,18%) 2019. (IPC 3,4%)	Impuestos Ley 1816		IPC 2020	Proyecto	
	Específico	244	3,4%	Específico<35°	395
	Ad valórem	25%	3,18%	Específico>35°	648
NOMBRE BEBIDA ALCOHÓLICA	GRADOS	VALOR CERTIF DANE 2018+IPC18-19	IMPUESTO LEY 1816 2020	IMPUESTO PROPUESTA 2020	VAR% LEY 1816 VS PROYECTO
Tequila Reposado José Cuervo Tradicional	35	38.213	18.094	13.825	-23,6%
Tequila Reposado 100% de Agave Reserva de Don Julio	38	58.311	23.851	24.624	3,2%
Tequila Blanco 100 % de Agave Patrón	40	85.343	31.097	25.920	-16,6%
Tequila Plata Jose Cuervo Especial	38	37.808	18.725	24.624	31,5%
Tequila Plata Jose Cuervo Especial	38	0	9.273	24.624	165,5%
Tequila El Jimador Reposado 100% de Agave	35	34.813	17.244	13.825	-19,8%
Tequila Herradura Plata 100 % de Agave	40	79.687	29.683	25.920	-12,7%
Whiskey Jack Daniel'S Tennessee	40	58.153	24.299	25.920	6,7%
Buchanan'S Red Seal Blended Scotch Whisky	40	254.947	73.498	25.920	-64,7%
Chivas Regal 12 Year Old Blended Scotch Whisky	40	58.828	24.468	25.920	5,9%
Passport Blended Scotch Whisky	40	19.912	14.739	25.920	75,9%
Something Special Blended Scotch Whisky	40	28.418	16.866	25.920	53,7%
Chivas Regal 18 Years Old Blended Scotch Whisky	40	120.383	39.857	25.920	-35,0%
Old Parr Superior Scotch Whisky	40	94.161	33.301	25.920	-22,2%

SUPUESTOS Proyectado 2018 (IPC 3,18%) 2019. (IPC 3,4%)	Impuestos Ley 1816		IPC 2020	Proyecto	
	Específico	244	3,4%	Específico<35°	395
	Ad valorem	25%	3,18%	Específico>35°	648
NOMBRE BEBIDA ALCOHÓLICA	GRADOS	VALOR CERTIF DANE 2018+IPC18-19	IMPUESTO LEY 1816 2020	IMPUESTO PROPUESTA 2020	VAR% LEY 1816 VS PROYECTO
Old Parr 12 y/o Deluxe Scotch Whisky	40	58.204	24.312	25.920	6,6%
Whisky Escocés Black And White 40%	40	0	9.761	25.920	165,5%
Vodka Ciroc	40	53.603	23.162	25.920	11,9%
Absolut Country Of Sweden Vodka	40	48.097	21.785	25.920	19,0%
Absolut Mandrin	40	36.584	18.907	25.920	37,1%
Absolut Country Of Sweden Citron	40	36.028	18.768	25.920	38,1%
Smirnoff Red Label Vodka	40	31.036	17.520	25.920	47,9%
Licor de Vodka Smirnoff X1 Sabor a Lulo	25	0	6.101	9.875	61,9%
Ginebra Beefeater 24 London Dry Gin	40	108.967	37.003	25.920	-30,0%

De acuerdo con lo expuesto en precedencia, el presente proyecto trae consigo beneficios para todos los actores del mercado, especialmente para los Departamentos, quienes no verán cambios abruptos en el valor presupuestado de recaudo derivado de las variaciones de los PVP certificados anualmente por el DANE y, de otro lado, un desincentivo al contrabando, derivado de la reducción de la carga impositiva conforme a 2019.

Respecto al recaudo, este aumenta respecto a la vigencia 2018 y tendrá un efecto de incremento constante año tras año. De igual manera, se generan beneficios para los demás actores del mercado en la medida en que se genera estabilidad en el mercado, evitando alteraciones por intervención estatal en la fijación de los PVP. Las tarifas propuestas garantizan mayor recaudo que las tarifas que traía la Ley 1393 de 2010, toda vez que estas se indexaron y tiene un incremento adicional del 10%. Al mismo tiempo, se obtiene un recaudo superior al mantener la tarifa del IVA del 5%.

3. MONOPOLIO RENTÍSTICO DEL CANNABIS

3.1 Fundamento Constitucional y Legal

El Acto Legislativo número 02 de 2009 reformó el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos:

La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

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

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

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

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

En virtud de lo anterior, el Congreso de la República profirió la Ley 1787 del 6 de julio de 2016, mediante la cual se reglamentó el Acto Legislativo número 02 de 2009 y cuyo objeto fue la creación de un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano.

El artículo tercero de la Ley 1787 de 2016 dispone que: El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis, de sus derivados y de los productos que lo contengan con fines medicinales y científicos, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.

En virtud de lo anterior, los Ministerios de Salud y Protección Social, de Justicia y del Derecho, de

Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo de Presidencia de la República, profirieron el Decreto número 613 de 2017, mediante el cual se reglamenta el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis.

El mencionado decreto creó los cuatro tipos de licencias que existen actualmente en nuestro ordenamiento jurídico, a saber:

- Licencia de fabricación de derivados de cannabis, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Licencia de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Licencia de cultivo de plantas de cannabis no psicoactivo, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Licencia de uso de semillas para siembra, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

De igual forma, y en atención a lo establecido en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972 y aprobada en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 13 de 1974, se creó la figura de los cupos, y se permitió que cada uno de los Ministerios a cargo de proferir licencias relacionadas con cannabis psicoactivo, es decir aquel cuyo peso seco supera el 1% de THC, reglamentara los requisitos y formas de acceso a los cupos nacionales, con vista en el cupo internacional que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), otorgue anualmente a Colombia para la producción de cannabis y sus derivados con contenido psicoactivo.

De esta forma, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución número 2892 de 2017 *“Por medio de la cual se expide reglamentación técnica asociada al otorgamiento de la licencia para la producción y fabricación de derivados de Cannabis”*.

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho profirió la Resolución número 577 de 2017, *“Por la cual se regula técnicamente lo establecido en el Decreto número 613 de 2017 (...)”*.

Adicionalmente, el Decreto número 613 de 2017, en su artículo 2.8.11.11.1., reguló la figura de la fuente semillera como una forma de inscribir en el Registro Nacional de Cultivares Comerciales las semillas de cannabis preexistentes en territorio colombiano.

Dicha figura fue reglamentada de una forma más adecuada mediante el Decreto número 631 de 2018, que reglamentó el procedimiento por remisión a la Resolución número 3198 de 2015 proferida por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

3.2 Justificación articulado (Capítulo III)

El marco regulatorio anteriormente indicado ha permitido que en Colombia se desarrolle el mercado de cannabis con fines medicinales y/o científicos con bastante éxito.

A la fecha existen 84 licenciarios de fabricación de derivados, 21 licenciarios de uso de semillas

para siembra, 71 licenciarios de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo, y 101 licenciarios de cultivo de plantas no psicoactivo, para un total de 193 licencias para el uso médico y científico del cannabis en el país, expedidas por la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia².

De igual forma, Colombia cuenta con el cupo más grande de producción de cannabis con contenido psicoactivo concedido por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), lo que ha permitido que ingresen en territorio nacional una gran cantidad de inversionistas extranjeros que pretenden adelantar sus proyectos bajo los más altos estándares de calidad.

Sin embargo, no existe en Colombia un régimen tributario especial para la cadena de producción de derivados del cannabis. La ausencia de una regulación tributaria clara para el ejercicio de esta nueva actividad económica en Colombia genera como consecuencias:

1. Falta de confianza de inversionistas nacionales y extranjeros respecto al ejercicio de la actividad en Colombia.
2. Prevención dentro del sector financiero para apalancar las inversiones y apoyar a las nuevas empresas dedicadas al ejercicio de las distintas etapas de la cadena de producción de esta actividad económica.
3. Prevención de las autoridades públicas a nivel territorial frente al ingreso de cultivos, fábricas y empresas dedicadas a la producción de cannabis para uso médico.
4. Dificultades por parte del Estado, a través de las entidades territoriales, para captar los recursos que, por concepto de tributos, impuestos, tasas y contribuciones aplicables a la producción de semillas para siembra, plantas y generación de productos derivados de las plantas de cannabis, pueden recaudarse en las respectivas entidades territoriales.
5. Imposibilidad de canalizar recursos provenientes del ejercicio de esta nueva actividad económica para el desarrollo de programas y proyectos enfocados en la educación y prevención del consumo de sustancias estupefacientes para uso recreativo, programas de rehabilitación del adicto, deporte y otro tipo de iniciativas específicas que atiendan las necesidades de cada uno de los departamentos.

Por las anteriores consideraciones se considera importante y urgente que el Honorable Congreso de la República revise e impulse una regulación tributaria clara para el ejercicio de la producción de semillas para siembra, para las plantas y cultivos

² Ministerio de Justicia. Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Acceso en: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Cannabis/Licencias%20de%20cannabis%20otorgadas%20MJD180219.pdf>

de cannabis y derivados de cannabis con fines medicinales.

Trabajos citados

Corte Constitucional. (2013). C-615. C-615.

Corte Constitucional. (2015). C-260. C-260.

Sánchez Peña, M. C. (2012). Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. En J. R. Piza Rodríguez, *Régimen impositivo de las entidades territoriales en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

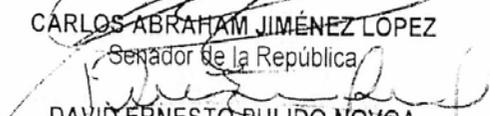
Federación Nacional de Departamentos. (2018). *Precio de venta de licores certificado por el DANE*. Bogotá.

Vega, J. P. (11 de septiembre de 2018). La fórmula para el cálculo del impuesto a licores deja en rojo a las regiones. *La República*.

Montaño, J. (8 de septiembre de 2018). *El Tiempo*. Obtenido de *El Tiempo*: <https://m.eltiempo.com/politica/gobierno/ivan-duque-autorizo-subir-impuestos-a-licores-265622>

Consumer & Insight. (2018). *Probabilidad de consumo de botellas aguardiente - Ron*. Bogotá.

Banco de la República. (16 de marzo de 2019). Banco de la República. Obtenido de <http://www.banrep.gov.co/es/encuesta-proyecciones-macroeconomicas>.


CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LOPEZ
 Senador de la República.

DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA
 Representante a la Cámara


 H.S FABIAN CASTILLO
 Partido Cambio Radical

H.S ANA MARÍA CASTAÑEDA
 Partido Cambio Radical

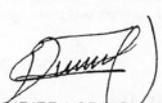
H.S EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
 Partido Cambio Radical

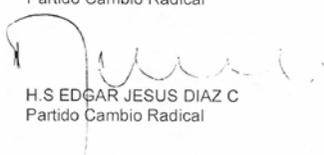
H.S RICHARD A. AGUILAR.
 Partido Cambio Radical

H.S ARTURO CHAR CHALJUB
 Partido Cambio Radical

H.S LUIS E. DIAZ GRANADOS T.
 Partido Cambio Radical

H.S RODRIGO LARA RESTREPO
 Partido Cambio Radical


 H.S DIDIER LOBO CHINCHILLA
 Partido Cambio Radical


 H.S EDGAR JESUS DIAZ C
 Partido Cambio Radical

H.S GERMAN VARON COTRINO
 Partido Cambio Radical

H.S CARLOS FERNANDO MOTOA S.
 Partido Cambio Radical

H.S ANTONIO LUIS ZABARAIN
 Partido Cambio Radical

H.S DAIRA DE JESUS GALVIS
 Partido Cambio Radical

H.S JOSE LUIS PEREZ OYUELA
 Partido Cambio Radical

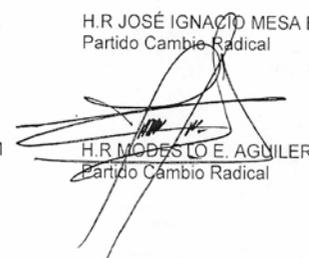
H.S TEMISTOCLES ORTEGA
 Partido Cambio Radical

Y los Honorables Representantes firmantes:

H.R ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ
 Partido Cambio Radical

H.R JOSÉ IGNACIO MESA B
 Partido Cambio Radical

H.R CÉSAR AUGUSTO LORDUY M
 Partido Cambio Radical


 H.R MODESTO E. AGUILERA
 Partido Cambio Radical

H.R KARINA ESTEFANIA ROJANO P.
 Partido Cambio Radical

H.R JOSE G. AMAR SEPULVEDA
 Partido Cambio Radical

H.R JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
 Partido Cambio Radical


 H.R JORGE BENEDETTI M
 Partido Cambio Radical

H.R KAREN V. CURE CORCIONE
 Partido Cambio Radical

H.R GUSTAVO H PUENTES.
 Partido Cambio Radical


 H.R ERWIN ARIAS BETANCUR
 Partido Cambio Radical


 H.R ELOY CHICHÍ QUINTERO
 Partido Cambio Radical

H.R NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
 Partido Cambio Radical

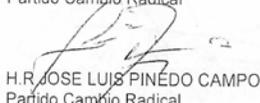

 H.R GLORIA BETTY ZORRO
 Partido Cambio Radical

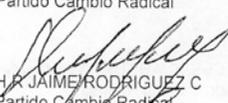
H.R CARLOS ALBERTO CUENCA CH.
 Partido Cambio Radical

H.R OSCAR CAMILO ARANGO C
 Partido Cambio Radical

H.R JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
 Partido Cambio Radical

H.R CARLOS FARELO DAZA
 Partido Cambio Radical

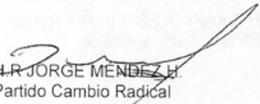

 H.R JOSE LUIS PINEDO CAMPO
 Partido Cambio Radical


 H.R JAIME RODRIGUEZ C
 Partido Cambio Radical

H.R BAYARDO G. BETANCOURT P.
 Partido Cambio Radical

H.R JAIRO HUMBERTO CRISTO C.
 Partido Cambio Radical

H.R ATILANO ALONSO GIRALDO A.
 Partido Cambio Radical


 H.R JORGE MÉNDEZ H.
 Partido Cambio Radical

H.R CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
 Partido Cambio Radical

H.R SALIM VILLAMIL QUESSEP
 Partido Cambio Radical

H.R HECTOR JAVIER VERGARA S.
 Partido Cambio Radical


 H.R RAQUILEO MEDINA ARTEAGA
 Partido Cambio Radical


 H.R OSWALDO ARCOS BENAVIDES
 Partido Cambio Radical

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 338 con su correspondiente exposición de motivos por Bancada Cambio Radical.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 340 DE 2019
CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por la Ley 1930 de 2018, el cual quedará así:

“El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al “Fondo Colombia en Paz (FCP)” de que trata el artículo 1° del Decreto Ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; ~~la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas;~~ la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

El 25% se destinará a la reducción de la deforestación y su monitoreo.

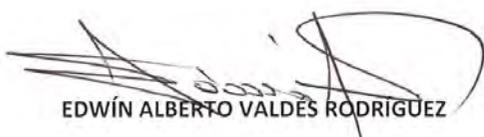
El 25% se destinará a la protección de fuentes hídricas de captación de acueductos.

El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 70% 20% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones anteriores.

Cordialmente,



EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ

H.R. Departamento del Caquetá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A la destinación específica del impuesto al carbono se le realizan las siguientes modificaciones a los porcentajes de destinación:

Actual	Modificaciones
El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales	El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.
El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión	<u>El 25% se destinará a la reducción de la deforestación y su monitoreo.</u>
El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.	<u>El 25% se destinará a la protección de fuentes hídricas de captación de acueductos</u>
	El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.
	El 70% 20% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental”.

Es necesario aumentar los porcentajes a las principales problemáticas ambientales, que enfrenta el país, la agenda ambiental para los investigadores más reconocidos del país en este tema, la encabeza como primer reto “detener la deforestación”, lo menciona el investigador Rodrigo Botero, Investigador de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Fundación para el Desarrollo Sostenible “Probablemente el reto más significativo del sector ambiental se encuentre en el control a la deforestación. En pocas palabras, la resistencia de los ecosistemas a eventos climáticos como las sequías y las épocas lluviosas está íntimamente ligada al mantenimiento de coberturas boscosas, ya sean estas transformadas o naturales”¹.

En el artículo actual en un solo 25% se concentran todos los esfuerzos que se deberían realizar para combatir las principales problemáticas ambientales del país. A continuación, cómo se encuentra la destinación para las principales problemáticas ambientales del país:

“El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos,

¹ Semana sostenible, los ocho retos de deforestación en Colombia.

especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales”.

Se propone que la reducción de la deforestación y su monitoreo y la captación de fuentes hídricas para la protección de acueductos, cada una tenga un 25% de la destinación específica del impuesto, lo cual se reduce del ÍTEM “se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental”, lo cual a pesar de tener la frase “criterios de sostenibilidad ambiental” está alejado de los verdaderos retos que tiene el cuidado del medio ambiente que es la principal función del impuesto al carbono.

Se indica en primera instancia la importancia de las Alertas Tempranas de Deforestación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) pertenecientes a la Amazonía colombiana; “Las Alertas Tempranas por Deforestación (AT-D) son el resultado del procesamiento digital de imágenes de satélite de baja resolución para identificar rápida y oportunamente las áreas forestales en donde existe pérdida de bosque natural. Estas alertas constituyen una herramienta clave para la toma de acciones inmediatas tendientes a reducir la deforestación en Colombia”², las cuales han entregado unas cifras muy preocupantes en temas de deforestación:

BOLETÍN 17 DEL IDEAM

“El principal núcleo de deforestación se encuentra en el occidente del departamento del Caquetá, en las inmediaciones de los ríos Yari, Caguán y Quemani donde se encuentran 980 detecciones de deforestación, la deforestación en el año 2017 alcanzó las 219.973 hectáreas”³.

De los 24 municipios que presentaron Alertas Tempranas en el IV informe del Ideam, 13 pertenecen a la Amazonía colombiana:

- San Vicente del Caguán
- Cartagena del Chairá
- Solano
- Puerto Guzmán
- Puerto Rico
- San José del Guaviare
- La Macarena
- Puerto Asís
- Puerto Leguízamo
- Orito
- Mesetas
- Florencia
- Valle del Guamuez

Razón por la cual esta problemática tan impactante a nivel ambiental no debería estar

incluida en un porcentaje general sino debería tener una destinación específica del 25%.

“El 25% se destinará a la reducción de la deforestación y su monitoreo”.

De igual manera la protección de fuentes hídricas también tendría un 25% de la destinación específica de este impuesto al carbono, debido a la importancia de las fuentes hídricas para la protección ambiental.

“El 25% se destinará a la protección de fuentes hídricas de captación de acueductos”.



EDWÍN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ

H.R. departamento del Caquetá

Anexo 1. Fotografías de la deforestación en la Amazonía colombiana



Fotografía. Periódico *El Espectador*, publicada el 29 de septiembre de 2018.



Fotografía. Periódico *El Tiempo*, publicada el 15 de junio de 2018.



Fotografía. Mongabay LATAM, periodismo ambiental el 1° de febrero de 2017.

² Página web Instituto de Hidrología, Meteorología y de Estudios Ambientales (Ideam).

³ Informe de alertas tempranas Ideam.



Publicada por *Semana Sostenible* el 20 de noviembre de 2015.



Fotografía. Red amazónica de información socioambiental georreferenciada 2013.



Fotografía. RTVE. 22 de febrero de 2018.



Fotografía. Rescatado de la página de Grupo Semillas el 21 de febrero de 2019.



Fotografía. *El Espectador* 15 de febrero de 2019.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 20 de marzo de 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 340 con su correspondiente Exposición de Motivos, por el honorable Representante *Edwin Alberto Valdés Rodríguez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 159 - Jueves, 28 de marzo de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto legislativo número 339 de 2019 cámara, por medio del cual se modifican los artículos 300, 305, 313, 315, 324, 341 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el presupuesto bienal para la Nación y las entidades territoriales.....	1
Proyecto de Acto legislativo número 341 de 2019 cámara, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.	10
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 338 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el régimen de los ingresos departamentales y se dictan otras disposiciones.	15
Proyecto de ley número 340 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016.	30