



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 969

Bogotá, D. C., lunes, 31 de julio de 2023

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2023 CÁMARA

por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley faculta al municipio de Manizales para crear el ‘Fondo Manizales Eje del Conocimiento’, con concurrencia de la nación, cuyo fin es promover el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior en los niveles de tecnólogo, tecnológico, universitario, especialización, maestría y doctorado, así como también la promoción y ejecución de alianzas, convenios y/o contratos con otras entidades territoriales, instituciones de educación superior y entidades públicas o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología.

Artículo 2°. *Creación del fondo.* Facúltese al municipio para crear el ‘Fondo Manizales Eje del Conocimiento’, como una cuenta especial sin personería jurídica y con destinación específica bajo la responsabilidad del ordenador del gasto de la entidad territorial, para financiar las actividades objeto de esta ley con recursos administrados a través de un patrimonio autónomo.

Artículo 3°. *Autorización.* Autorícese al gobierno del departamento de Caldas y al municipio de Manizales para suscribir convenios o contratos plan para la ejecución de las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 4°. *Administración del fondo.* Las operaciones presupuestales, financieras y contables de los recursos del “Fondo Manizales Eje del Conocimiento” estarán a cargo de la secretaría municipal autorizada por el acuerdo. De igual forma, lo estará la administración, distribución y asignación de estos recursos, acorde con la reglamentación que para tal efecto expida la entidad territorial en el marco de su autonomía.

Artículo 5°. *Ejecución.* Los recursos ingresados a este fondo se deberán ejecutar mediante la suscripción de convenios, alianzas o contratos con instituciones de educación superior y entidades o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología.

La reglamentación expedida por las entidades territoriales en el marco de su autonomía, determinará la distribución de los aportes económicos captados en este fondo, incluyendo donaciones y demás fuentes de financiación contenidas en esta ley.

Artículo 6°. *Fuentes de financiación.* Los recursos del fondo podrán provenir de las siguientes fuentes:

1. Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos aportados por entidades públicas, del nivel nacional y territorial.
3. Aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen personas jurídicas de derecho privado de origen nacional o extranjero, de acuerdo con la normatividad vigente.
4. Rendimientos financieros que genere el mismo fondo, los cuales pueden utilizarse para sufragar los costos de administración

de este. Rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos del fondo en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

5. Reintegros económicos hechos por los beneficiarios del fondo.
6. Las demás que determine la entidad territorial en el marco de su autonomía.

Artículo 7°. El 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento' podrá recibir préstamos con entidades del orden nacional y/u organizaciones sin ánimo de lucro nacionales o extranjeras, de acuerdo con las normas vigentes de crédito público.

Parágrafo 1. Los recursos que reciba el 'Fondo Manizales Eje del Conocimiento' no podrán ser destinados a asumir costos que no estén relacionados con el objeto de esta ley.

Artículo 8°. *Garantía de funcionamiento del fondo.* Para garantizar su sostenibilidad, el Fondo Manizales Eje del Conocimiento podrá celebrar operaciones de cobertura y aseguramiento, que de acuerdo con las disposiciones vigentes y con la política de gestión del riesgo financiero diseñada e implementada por su comité directivo, garanticen su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo 8°. *Distribución de los recursos.* Los recursos depositados en el Fondo Manizales Eje del Conocimiento se distribuirán de acuerdo con la reglamentación que expida el comité directivo creado por el departamento y el municipio.

Artículo 9°. *Comité Directivo del fondo.* El Fondo Manizales Eje del Conocimiento dispondrá de un Comité Directivo conformado por tres (3) miembros, así:

1. Un delegado de la Gobernación del departamento de Caldas.
2. Un delegado del municipio de Manizales.
3. Un delegado de las instituciones de educación superior con sede en Manizales.

Parágrafo 1. Bajo el principio de concurrencia, la nación a través de las entidades del Sistema Nacional de Educación y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología asesorarán al comité directivo del fondo.

Parágrafo 2. La Secretaría Técnica del Comité Directivo será ejercida por quien designe el acuerdo municipal.

Parágrafo 3. El comité directivo del fondo promoverá el diálogo y la consulta con personas jurídicas de naturaleza pública o privada con competencia en el sector de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Artículo 10. *Funciones del Comité Directivo.* El Comité Directivo del Fondo Manizales Eje del Conocimiento tendrá las siguientes funciones:

- a) Dictarse su propio reglamento.
- b) Determinar la distribución de los recursos cada año.
- c) Trazar la política de inversión del fondo.
- d) Definir la política de diálogo y consulta señalada en el artículo anterior.
- e) Aprobar los estados financieros del fondo, al menos una vez al año.
- f) Hacer seguimiento al desempeño del fondo y a las políticas establecidas.
- g) Expedir el reglamento operativo del fondo y de los mecanismos que se adopten para su operación.
- h) Crear las subcuentas que sean necesarias para la ejecución de las operaciones tendientes a cumplir con el objeto del fondo.
- i) Estudiar para su implementación las recomendaciones que formulen entidades del orden nacional y territorial competentes en materia de educación, ciencia y tecnología.
- j) Las demás funciones inherentes a la naturaleza y a los fines del fondo que se determinen en el reglamento operativo.
- k) Articular acciones con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 11. *Control.* La entidad administradora del fondo rendirá cuentas a la Contraloría General de la República sobre la destinación y uso de los recursos. Para el ejercicio de control fiscal referido, la Contraloría adoptará sistemas adecuados a la naturaleza del fondo y de su entidad administradora, de ser necesario.

Artículo 12. *Beneficiarios.* Para ser beneficiario del fondo se debe acreditar la vinculación a cualquier programa de educación, proyecto de investigación, proyecto de ciencia y tecnología o de otra naturaleza que sea ofrecido por las instituciones de educación superior e instituciones de ciencia y tecnología del orden municipal, departamental y/o nacional. La reglamentación que realice la entidad territorial definirá la implementación, el seguimiento y las causales de pérdida de los beneficios.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Firma,


GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA
 Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2023
CÁMARA

por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.

1. Marco legal y constitucional

La iniciativa se fundamenta en el artículo 67 de la Carta Política, el cual establece que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Adicionalmente, el artículo 68 indica que “el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la educación y de promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, sin discriminación alguna”. Seguidamente, el artículo 70 de la Constitución Política de Colombia de 1991 sostiene que “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.

Agregando a lo anterior, algunas de las leyes que contribuyen para argumentar el acceso a la educación superior son:

Ley 30 de 1992. La cual establece dentro de sus principios en el artículo 1º que: “La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional”. En adición, el artículo 2º señala que: “La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado”.

Ley 749 de 2002. Esta ley establece medidas para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior y para fomentar la calidad y la excelencia académica en las instituciones de educación superior del país.

Ley 1448 de 2011. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Esta ley en su artículo 51 hace alusión a lo siguiente: “En materia de educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad”.

Ley 1618 de 2013. Bajo esta ley se instauran disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Así mismo, el literal k) del artículo 11 de esta ley sostiene:

“Se debe garantizar la enseñanza primaria gratuita y obligatoria de la educación secundaria, así como asegurar

que los jóvenes y adultos con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos, la educación para el trabajo y el aprendizaje durante toda la vida, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás”.

2. Caracterización de Manizales

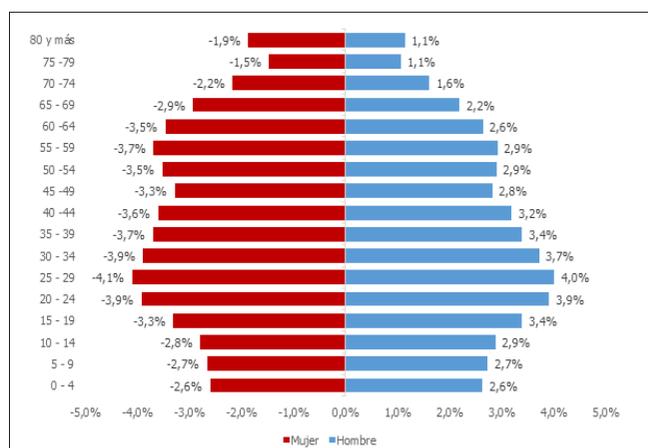
Manizales es un territorio ubicado en la zona centro-occidente del país, en la Región Andina Colombiana y en medio de dos cordilleras, lo que le otorga un paisaje montañoso en cuyas áreas rurales crecen cultivos de café, plátano y frutales, gracias a los pisos térmicos predominantes y el clima propicio para la agricultura.

Con relación al Departamento de Caldas, Manizales tiene un área municipal del 6% sobre la totalidad del área departamental y tiene una densidad de población de 830,35 habitantes por km². La población total del municipio es, según estadísticas del DANE, 450.000, distribuidos en un 93% en cabeceras y un 7% en el resto del municipio. En total se tienen 255.890 personas en edad potencialmente activa, es decir, mayor a 15 años y menores de 59 años.

En las últimas décadas, se ha presentado un “estancamiento” en el crecimiento poblacional, lo cual se evidencia al analizar la tasa de crecimiento poblacional desde el año 1995 proyectado a 2020, según proyecciones realizadas por el DANE a partir del CENSO 2005, con tasas de crecimiento muy por debajo de las tasas de los años 50 y 60 y aunque es claro que la población rural decrece históricamente, en las proyecciones al 2020 se estima, que el decrecimiento se equipará a la cabecera municipal.

En cuanto a la tasa de crecimiento por grupos etarios, con proyección al 2020 y según información del DANE que fue analizada por la Secretaría de Planeación Municipal en el marco del trámite sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), se tendría un decrecimiento en la población de niños y jóvenes, fenómeno coherente con las cifras recientes de fecundidad y nacimientos; por el contrario, la población que supera los 60 años, tendrá el mayor crecimiento proyectado, lo cual constituye información de valor para focalizar los programas de intervención en los próximos años y proyectar la población a ser atendida en los diferentes programas de la administración municipal.

Gráfica 1. Pirámide poblacional del municipio 2022

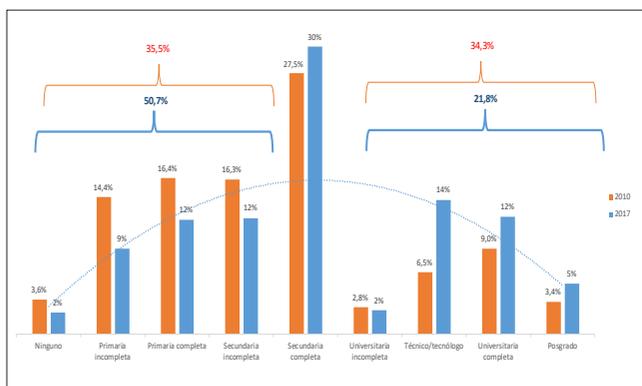


Fuente: cálculos propios con base en DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda (2018)

Manizales Cómo Vamos (2020) evidencia en su informe el nivel educativo de la población de la ciudad con 25 años o más. Este es un indicador de impacto, de largo plazo, puesto que incrementar el nivel educativo de la población no es un resultado que tenga un efecto inmediato.

Tal como lo revela la siguiente gráfica, el nivel educativo de la población de Manizales ha aumentado, como reflejo de los esfuerzos desde diferentes frentes y sectores en la consolidación de una cultura universitaria, la cual impacta directamente este importante indicador. Mientras que, en 2010, un poco más de la mitad de la población tenía hasta secundaria incompleta, en 2020 este porcentaje se redujo al 35,5%. Por el contrario, la proporción de la población con niveles más elevados de educación pasó del 21,8% al 34,4%.

Gráfica 2. Nivel educativo alcanzado en Manizales en población de 25 años o más

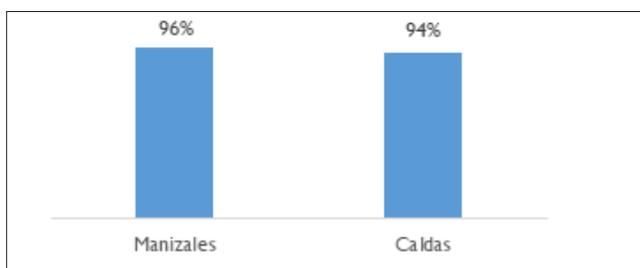


FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y DANE

Estos esfuerzos también se reflejan en otro indicador educativo de largo plazo como lo es la tasa de alfabetismo. Esta presenta un

porcentaje de alfabetismo del 94% (Censo, 2018). De toda la población censada, las mujeres que manifiestan no saber leer y escribir correspondió al 2,58%; de igual forma, sobre el total de los censados, los hombres representan casi el 3,06%.

Gráfica 3. Tasa de alfabetismo 2018



FUENTE: CÁLCULOS PROPIOS CON BASE EN DANE. CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA (2018)

3. Vocación universitaria de la ciudad

Para el año 2021, la matrícula en educación superior llegó a un total de 40.994 estudiantes, altamente concentrada en el nivel de pregrado con una participación del 89,5%. La matrícula en el nivel universitario continúa teniendo el mayor peso en la matrícula total, con el 68,9%. Además de la matrícula universitaria, la tecnológica participa con el 13,7% y la formación técnica profesional con el 6,9%. La matrícula en posgrado representó en 2021 el 10,5%, con 4.290 estudiantes. Sobresale el nivel de maestría con 2.203 matriculados, participando con el 5,4% de la matrícula total. La matrícula en doctorado aún tiene una baja participación con el 1,2%.

Tabla 1. Manizales. Matrícula total según nivel de formación y modalidad 2021

Nivel	Presencial		Distancia (tradicional)		Distancia (virtual)		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Pregrado	31,944	77,9%	2,828	6,9%	1,902	4,6%	36,674	89,5%
Formación técnica profesional	2,787	6,8%	20	0,0%	25	0,1%	2,832	6,9%
Tecnológica	4,304	10,5%	867	2,1%	442	1,1%	5,613	13,7%
Universitaria	24,853	60,6%	1,941	4,7%	1,435	3,5%	28,229	68,9%
Posgrado	3,109	7,6%	595	1,5%	586	1,4%	4,290	10,5%
Especialización	1,188	2,9%	333	0,8%	58	0,1%	1,579	3,9%
Maestría	1,413	3,4%	262	0,6%	528	1,3%	2,203	5,4%
Doctorado	508	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	508	1,2%
Total	35,083	85,6%	3,423	8,4%	2,488	6,1%	40,994	100,0%

Fuente: MEN-SNIES

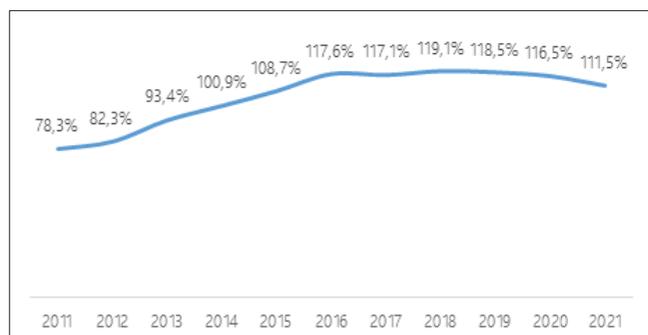
La Tasa de Cobertura Bruta es quizás el indicador más representativo del avance de las políticas de educación superior, ya que en ella se resumen el acceso, la ampliación de la matrícula (en valores absolutos y relativos), la permanencia en el sistema, el fortalecimiento de la formación T y T y el cierre de brechas regionales, que comprende la proporción de matriculados en el nivel educativo de pregrado (técnico profesional,

tecnológico y universitario) sobre la población de 17 a 21 años y es representada con la sigla (TCB).

Hasta 2016, Manizales presentó una tasa de cobertura creciente al pasar del 78,3% en 2011 al 117,6% ese año. Esto representa un crecimiento de casi 40 puntos porcentuales en cinco años. A partir de 2016, la tasa de cobertura comienza a estabilizarse, pero se ha mantenido por encima del 100%, reflejo de la capacidad de sus

instituciones de educación superior de atender no solo la demanda local sino también la demanda de otras regiones, dada la vocación de ciudad. En 2021 registró una caída leve de cinco puntos porcentuales, ubicándose en 11,5%.

Gráfica 4. Manizales Tasa de cobertura en educación superior 2011-2021



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

La tasa de graduación es otro de los indicadores claves de la educación superior, puesto que logra reflejar la eficiencia del sistema para retener a los estudiantes hasta que logren su trayectoria

educativa completa. Al respecto, las estadísticas del MEN arrojan para Manizales un aumento ininterrumpido en la población graduada que fue de 6.175 estudiantes en 2010 hasta alcanzar casi 11.000 graduados en 2019. En términos absolutos, representa un crecimiento de casi 5.000 graduados en este período, y en términos relativos, un incremento del 70%. De acuerdo con información del MEN, en 2021 el número de graduados fue de aproximadamente la mitad del promedio de los últimos tres años, llegando a 5.682 graduados. De este total, el 76% correspondió a programas de pregrado y el 24% de posgrado.

Esta caída fue característica de todos los niveles de formación. En términos relativos, la mayor disminución se encontró en el nivel de doctorado con el 56%, seguido por la formación técnica profesional (50,5%), maestría (48,5%) y universitaria (45,4%). Las menores caídas se registraron en el nivel tecnológico (24,3%) y especialización (39,8%).

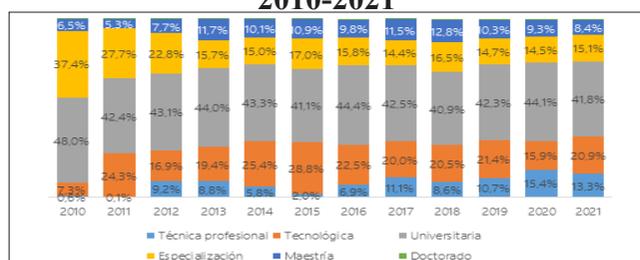
Tabla 2. Número de graduados según nivel de formación 2010-2021

Nivel de formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pregrado	3.455	3.964	5.706	5.712	5.937	5.858	6.739	7.171	7.681	7.680	7.441	4,315
Técnica profesional	40	3	762	699	461	161	626	1.078	947	1.078	1.521	753
Tecnológico	450	1.443	1.393	1.534	2.026	2.348	2.057	1.951	2.249	2.214	1.566	1,186
Universitaria	2.965	2.518	3.551	3.479	3.45	3.349	4.056	4.142	4.485	4.366	4.354	2,376
Posgrado	2.72	1.98	2.535	2.189	2.028	2.3	2.386	2.564	3.275	2.644	2.423	1,367
Especialización	2.308	1.647	1.876	1.24	1.193	1.389	1.444	1.403	1.812	1.52	1.426	859
Maestría	403	317	637	925	805	887	893	1.119	1.399	1.064	922	475
Doctorado	9	16	22	24	30	24	49	42	64	60	75	33
Total	6.175	5.944	8.241	7.901	7.965	8.158	9.125	9.735	10.956	10.324	9.864	5,682

Fuente: MEN-SNIES

La siguiente gráfica muestra una recomposición de la población graduada a través de los años, especialmente en los niveles inferiores y superiores de la educación terciaria. En primer lugar, se observa una leve contracción de la población con grado universitario, cediendo espacio a la población con formación técnica y tecnológica pasando de representar el 7,9% en 2010 al 34,1% en 2021. En los niveles de posgrado, puede concluirse que cada vez más una mayor cantidad de población opta por cualificarse a través de la formación en maestría, por encima de la especialización. En efecto, esta última ha pasado de tener un peso relativo del 37,4% en 2010 al 15,1% en 2021. En este mismo período la población con título de maestría pasó de 6,5% al 8,4%:

Gráfica 5. Manizales participación del nivel de formación en el número total de graduados, 2010-2021

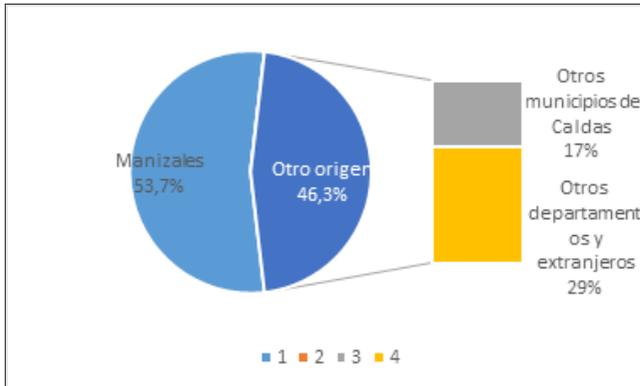


Fuente: cálculos MCV con base en MEN-SNIES

Un análisis a través de los años revela que la proporción de estudiantes foráneos viene ganando peso en términos relativos. Mientras que en 2016 representaban el 43%, en 2020 aumentó cuatro puntos porcentuales. La distribución entre estudiantes de otros municipios de Caldas y otros departamentos ha permanecido relativamente estable, con una tercera parte de estudiantes que llegan desde otras regiones del país a cursar sus estudios de pregrado en nuestra ciudad.

Manizales Cómo Vamos (2020) menciona que el análisis del origen de los estudiantes da cuenta de la valoración de Manizales como ciudad con vocación universitaria con casi la mitad de sus estudiantes provenientes de otras partes del país e incluso del extranjero. Como muestra la siguiente gráfica, el 53,7% de los estudiantes que se encuentran matriculados en algún nivel de pregrado de la ciudad, reportaron como su lugar de origen a Manizales. Una proporción levemente inferior (46,3%), se distribuye entre quienes provienen de otros municipios del departamento (16,8%), otros departamentos (29,3%) y el extranjero (0,2%).

Gráfica 6. Lugar de origen de los estudiantes de pregrado en Manizales 2020



FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN INFORMACIÓN DE LAS OFICINAS DE REGISTRO ACADÉMICO Y DE PLANEACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE LA CIUDAD

La ciudad sigue siendo una plaza atractiva para estudiantes de todo el país, al encontrarse una procedencia de todos los departamentos, así como extranjeros provenientes de España, Aruba, Estados Unidos, Venezuela, Argentina y México. Sin embargo, como se ha constatado anteriormente, la ciudad es un destino importante para estudiantes de Nariño, Risaralda y Valle del Cauca, especialmente. Estos tres departamentos participan con casi el 50% de la matrícula foránea.

En el nivel de posgrado, se invierte la participación entre estudiantes locales y foráneos. Según se observa, mientras que una tercera parte corresponde a estudiantes de la ciudad, casi el 70% pertenece a otras regiones del país o son extranjeros. Este resultado puede deberse a que este año las universidades reportaron también la matrícula bajo la metodología virtual, la cual tiende a tener una participación alta de estudiantes foráneos aprovechando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

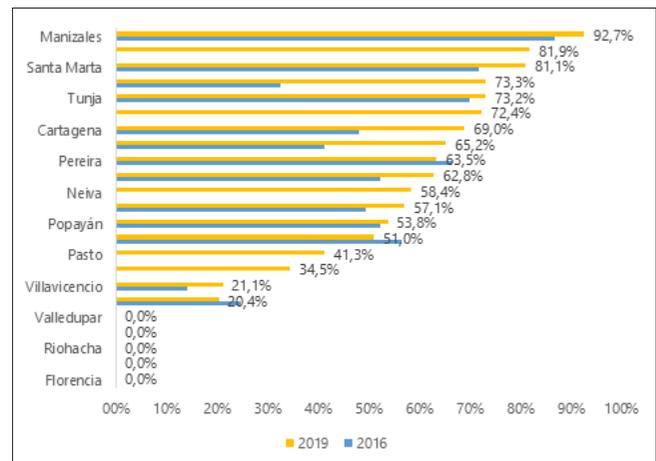
De acuerdo con Manizales Cómo Vamos (2021), con la acreditación de las cinco universidades con domicilio en la ciudad, Manizales se convierte en la ciudad con la mayor proporción de estudiantes matriculados en IES de acreditación de alta calidad, llegando casi al 100%. En efecto, como muestra la siguiente gráfica, el 92,7% de los estudiantes universitarios se encuentran matriculados en instituciones que cuentan con este reconocimiento y la proporción restante, son estudiantes que en 2019 se encontraban estudiando en IES que cuentan con una oferta educativa en la ciudad, pero su domicilio principal está ubicado en una ciudad distinta a Manizales.

Nueve ciudades presentaron un avance importante en este indicador, destacándose especialmente Montería, mientras Manizales ocupó el segundo lugar con el 81,9%. Manizales presentó un crecimiento de 5,8

puntos porcentuales, siendo plausible esperar un estancamiento en este indicador, el cual se movería de aquí adelante por cambios en la matrícula o por la acreditación de alguna IES con oferta en la ciudad, pero con domicilio por fuera de ella.

Pereira, Cali y Cúcuta presentaron un retroceso en el indicador de -3,1 y -5,5 y -4,2 puntos porcentuales. En el resto de las ciudades, el indicador permaneció relativamente estable con leves variaciones entre los años analizados.

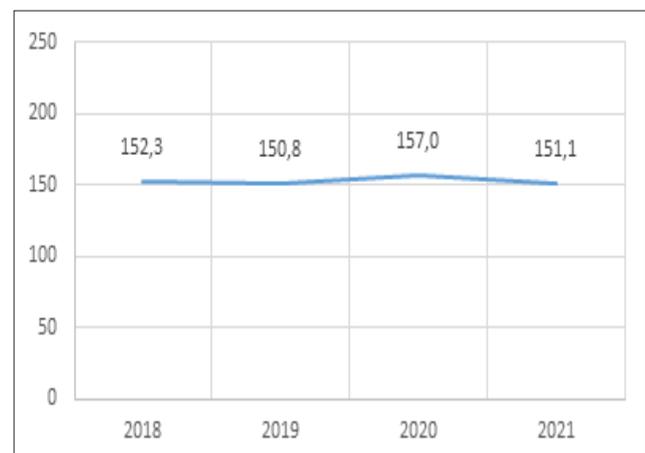
Gráfica 6. Proporción de estudiantes del nivel universitario presencial matriculados en IES con acreditación institucional por ciudad (2016 y 2019)



FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN MEN-SNIES

En cuanto a la calidad de la educación superior en la ciudad, Manizales Cómo Vamos (2021) afirma que aunque se esperaría una evolución favorable año a año y una tendencia creciente en el puntaje promedio global obtenido por los estudiantes universitarios de Manizales, los resultados muestran una tendencia poco clara e incluso una caída de seis puntos en dicho puntaje entre 2020 y 2021. El comportamiento del último año, puede ser producto de un rezago de las consecuencias que a nivel del sector educativo originó la pandemia del COVID-19. Este es otro aspecto sobre el que deben seguir trabajando las universidades de la ciudad y sus estudiantes, con el fin de alcanzar esos estándares de competencias deseados.

Gráfica 7. Evolución del puntaje global 2018-2021



Fuente: cálculos MCV con base en ICFES

La caída observada en el puntaje global de las pruebas Saber Pro, obedecen a un retroceso en el puntaje alcanzado en cada uno de sus módulos específicos. Como muestra la siguiente tabla, la mayor disminución se dio en el módulo de competencias ciudadanas, equivalente a 9,7 puntos, módulo en el que había logrado obtener uno de los mayores puntajes en 2020. La segunda mayor caída se observó en el módulo de lectura crítica, equivalente a 7,5 puntos.

Otro indicador de la calidad de la educación superior en Manizales se da a partir de los esfuerzos de las universidades en promover la investigación. Manizales Cómo Vamos (2021) recurre a la clasificación que hace el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

para los Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación. De acuerdo con los resultados de la última convocatoria efectuada en 2021 (Convocatoria 894 de 2021), la ciudad contaba con 171 grupos de investigación reconocidos. Del total de grupos de investigación, un poco más de la mitad (51,4%), se encuentran clasificados en las categorías A1 y A, posicionando a la ciudad en el primer lugar con el mayor peso relativo de grupos de la mayor calidad investigativa en el total.

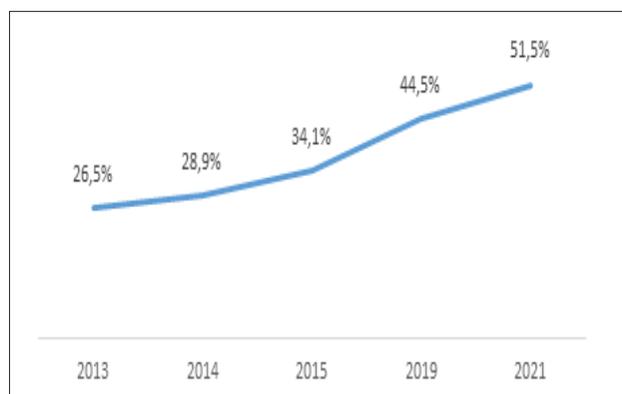
Tabla 3. Grupos reconocidos por Minciencias según clasificación. Convocatoria 894 de 2021

Ciudad	A1	A	B	C	Reconocido	Total general
Armenia	4.5%	6.8%	27.3%	42.0%	19.3%	100.0%
Barranquilla	23.5%	23.5%	16.5%	31.2%	5.3%	100.0%
Bogotá, D.C.	16.1%	18.8%	21.0%	35.7%	8.4%	100.0%
Bucaramanga	11.6%	25.1%	24.7%	31.6%	7.0%	100.0%
Cali	18.0%	23.0%	18.3%	33.3%	7.5%	100.0%
Cartagena de Indias	7.5%	16.9%	23.4%	37.3%	14.9%	100.0%
Cúcuta	4.9%	25.9%	24.7%	38.3%	6.2%	100.0%
Florencia	2.7%	10.8%	16.2%	45.9%	24.3%	100.0%
Ibagué	6.3%	14.7%	21.1%	47.4%	10.5%	100.0%
Manizales	21.6%	29.8%	23.4%	21.1%	4.1%	100.0%
Medellín	25.8%	24.8%	18.7%	26.0%	4.7%	100.0%
Montería	12.5%	21.3%	27.5%	35.0%	3.8%	100.0%
Neiva	4.2%	12.7%	25.4%	52.1%	5.6%	100.0%
Pasto	1.7%	7.8%	26.7%	57.8%	6.0%	100.0%
Pereira	10.8%	19.1%	26.1%	36.3%	7.6%	100.0%
Popayán	4.3%	18.8%	27.4%	40.2%	9.4%	100.0%
Quibdó	0.0%	5.7%	5.7%	57.1%	31.4%	100.0%
Riohacha	0.0%	17.4%	28.3%	39.1%	15.2%	100.0%
Santa Marta	21.3%	26.7%	25.3%	24.0%	2.7%	100.0%
Sincelejo	6.1%	16.3%	26.5%	46.9%	4.1%	100.0%
Tunja	4.8%	15.1%	33.7%	41.0%	5.4%	100.0%
Valledupar	0.0%	15.7%	33.3%	35.3%	15.7%	100.0%
Villavicencio	1.2%	6.1%	28.0%	54.9%	9.8%	100.0%

Fuente: cálculos MCV con base en Minciencias

Los esfuerzos de la ciudad por posicionarse como una ciudad con calidad educativa desde el enfoque de la investigación, se ven reflejados en la evolución favorable que a través de las diferentes convocatorias del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación ha tenido la participación de los grupos clasificados en las categorías A y A1. En efecto, como muestra la siguiente gráfica, mientras que en 2013 un poco menos de una cuarta parte de los grupos de investigación con los que contaban las universidades de la ciudad pertenecían a las más altas categorías, en 2021 supera el 50%. Esto representa un crecimiento de 25 puntos porcentuales a lo largo de cinco convocatorias.

Gráfica 8. Proporción de grupos de investigación en categoría A y A1 2013-2021



Fuente: cálculos MCV con base en Minciencias

4. Las estrategias de Manizales campus universitario y alianza suma

Campus Manizales se constituye como un proyecto que suma diferentes iniciativas de transformación urbana y de movilidad de la ciudad mediante las cuales se desea “cambiarle la cara la ciudad” para generar “dinámicas de participación ciudadana y democrática” en el espacio público, como estrategia para materializar el proyecto de construir en Manizales una ciudad universitaria. A partir de este objetivo, se reconocieron las siguientes necesidades: (i) mejorar la conectividad de la población universitaria con los centros de estudio, (ii) transformar la movilidad de la ciudad según cánones de sostenibilidad medioambiental, y (iii) transformar el espacio público para mejorar su apropiación por parte de la ciudadanía.

Vale la pena resaltar que, en el Pacto por la Reactivación y el Crecimiento, la Alcaldía de Manizales propone otros productos adicionales del proyecto Campus Manizales, como, por ejemplo, (i) la intervención integral del sector fundadores, (ii) otros modos alternativos de transporte, o (iii) el fortalecimiento de la red de ecoparques.

Eafit (2022) encontró que los residentes de las áreas intervenidas por el proyecto Campus Manizales tienen un nivel de educación mayor y una mayor probabilidad de estar empleados que los residentes del resto de la ciudad, lo cual se traduce en mayores ingresos promedio (medidos por el estrato socioeconómico de la vivienda). Adicionalmente, es más probable que vivan en apartamentos, que cuenten con acceso a internet y que vivan en hogares de una o dos personas. Por último, en estas áreas hay una mayor proporción de personas con más de 60 años, personas de minorías étnicas y personas nacidas fuera de Manizales, así como una menor proporción de niños.

En cuanto a la dinámica empresarial, los resultados muestran que, dentro de Campus Manizales, las zonas que más presentan establecimientos comerciales son aquellas áreas de influencia de las intervenciones de la Av. Santander y del Bulevar de la Calle 19. Esto no debería sorprender dado que estas dos áreas son relativamente extensas (lo que lleva a altos niveles) y céntricas (lo que lleva a alta densidad). Sin embargo, resalta la zona de influencia de las Calles 45 y 48, las cuales concentran un 6.4% de los establecimientos comerciales en un 1.1% del área de la ciudad.

En las zonas de influencia de la Av. Santander y de la Calle 19, las finanzas y actividades de seguros son los sectores más importantes, concentrando alrededor del 80% de los activos, seguidos por el comercio (con un 15% en la Calle 19, y un 6.1% en la Av. Santander), y de tercer lugar los servicios de transporte y almacenamiento en la Calle 19 (1.9%) y los servicios de salud alrededor de la Av. Santander (5.6%). Para las zonas de influencia de las calles 45 y 48, el principal sector es el

manufacturero con un 75.3% de los activos, seguido por el comercio con un 13.4% y por alojamiento y servicios de comida con un 2.9%. Por último, para el área de influencia de La Gotera, el 71.5% de los activos están concentrados en las actividades profesionales, científicas y de apoyo, el 13.5% en comercio y el 11.7% en servicios de información y comunicaciones. Vale la pena recordar el pequeño número de establecimientos alrededor del Parque La Gotera. Estos resultados contrastan un poco con la estructura sectorial del resto de la ciudad en donde el sector de la construcción concentra el mayor valor de activos con un 36.4%, seguidos por las finanzas y seguros con un 18% y por la industria manufacturera con un 15.5%.

Por su parte, el Sistema Universitario de Manizales (SUMA) es una alianza entre las 6 principales universidades de la ciudad que trabajan permanentemente en la generación de esfuerzos conjuntos de cooperación hacia la ejecución de proyectos de investigación, formación y extensión.

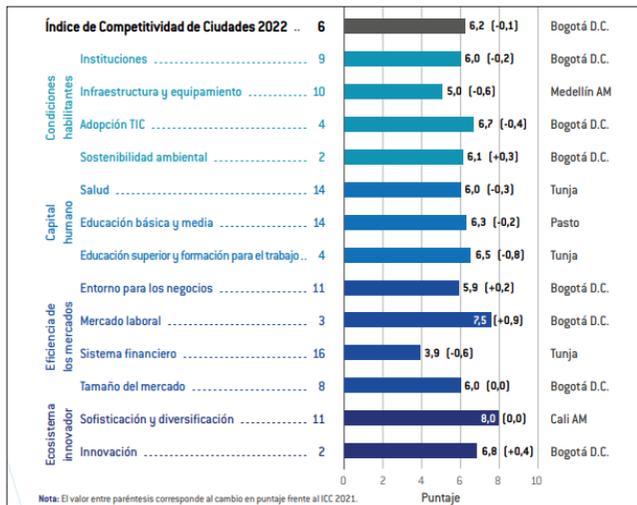
La alianza SUMA es altamente beneficiosa para la comunidad, pues la integración de recursos humanos, técnicos y físicos con que cuenta cada universidad, genera mayor calidad, cobertura y eficiencia para el cumplimiento de sus objetivos. El Sistema Universitario de Manizales está constituido por: Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales; Universidad de Caldas; Universidad Católica Luis Amigó; Universidad Católica de Manizales; Universidad Autónoma de Manizales y Universidad de Manizales.

Otras iniciativas importantes de destacar en la ciudad es el programa Universidad en Tu Colegio, a cargo de la Fundación Luker, el cual facilita el acceso a programas de formación técnica y tecnológica a jóvenes de colegios oficiales con universidades e instituciones para el trabajo y el desarrollo humano de la región. Los programas son pertinentes a las necesidades del sector empresarial y se desarrollan mientras los estudiantes cursan grado 10° y 11° en contra jornada en los colegios, pues los profesores universitarios se desplazan a éstos.

Para la zona rural, se tiene el programa Universidad en el Campo que se desarrolla a través de una alianza público-privada con el objetivo de facilitar el acceso a programas de formación técnica y tecnológica a jóvenes de las zonas rurales del departamento, desarrollados mientras los estudiantes cursan grado 10° y 11°, sin la necesidad de salir de su entorno, pues los profesores universitarios se desplazan hacia las instituciones educativas.

5. El desempeño de la educación superior de Manizales en el Índice de Competitividad de Ciudades

En la última medición del Índice de Competitividad de Ciudades, Manizales ocupa el cuarto lugar con un puntaje de 6,52 sobre 10.



Como se observa, es uno de los pilares en los que obtiene las mejores posiciones entre las ciudades del país, junto con el pilar de innovación en el que obtiene la posición 2, el pilar de mercado laboral con la posición 3 y el pilar de adopción TIC, posición 4.

A este resultado contribuyen especialmente la calidad de la educación superior con un puntaje de 8,57, la variable calidad de docentes de educación superior obtiene un puntaje de 10 sobre 10, mientras que el puntaje en las pruebas Saber Pro es de 8,26. En contraste, de acuerdo con los resultados del Índice se deben mejorar aspectos como la cobertura bruta en formación universitaria, que obtuvo un puntaje de 3,84, el número de graduados de posgrado (4,40) y la cobertura bruta en educación técnica y tecnológica (5,40).

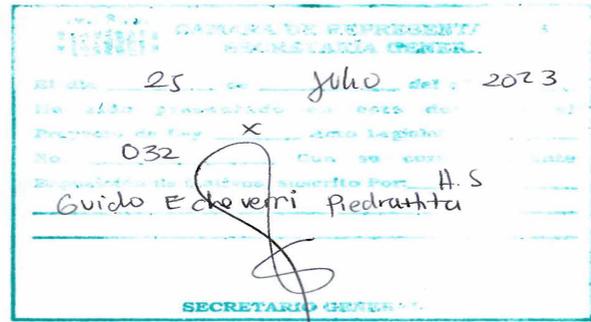
6. Conclusión

Por las consideraciones presentadas, se pone a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, un proyecto de ley cuyo objeto es autorizar al municipio de Manizales para la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento, cuyo fin será promover el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior en los niveles de pregrado (tecnólogo, tecnológico y universitario) y posgrado (especialización, maestría y doctorado), así como también la promoción y ejecución de alianzas, convenios y/o contratos con instituciones de educación superior y entidades públicas o personas jurídicas con competencia en ciencia y tecnología, para la financiación de proyectos de investigación y desarrollo, la transferencia del conocimiento y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Firma,

GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA

Senador de la República



PROYECTO DE LEY 034 DE 2023 CÁMRA

por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio 26 de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Radicación del proyecto de ley, por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido por las disposiciones de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y en mi calidad de Congresista de la República de Colombia, me permito radicar ante su despacho el presente Proyecto de ley para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN
Representante a la Cámara por Caquetá
Partido Conservador

**PROYECTO DE LEY NUMERO 034 DE 2023
CÁMARA**

por medio del cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer al río Caquetá, su cuenca y afluentes, como entidad sujeto de derechos, con el fin de garantizar su protección, conservación, mantenimiento y restauración. Estas responsabilidades recaerán en el Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

Artículo 2º. Reconocimiento. Reconózcase al río Caquetá, su cuenca y afluentes como entidad sujeto de derechos para su protección, conservación, mantenimiento y restauración; a cargo del Estado, las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia.

Artículo 3º. Representantes legales. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, junto a las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Caquetá, designarán cada uno un (1) representante, para que en conjunto la representación legal del río Caquetá se encuentre en cabeza de los tres (3) delegados, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río.

Parágrafo 1. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de

los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un (1) periodo igual al inicial.

Parágrafo 2. El Representante Legal del Gobierno nacional será designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de afluencia del río Caquetá, se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades étnicas y campesinas que habitan la zona de influencia del río Caquetá.

Artículo 4°. *Comisión de guardianes del río Caquetá.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del río Caquetá, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del río Caquetá, la cual estará conformada obligatoriamente por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) y delegados de las Gobernaciones de Caquetá, Putumayo y Amazonas, quienes deben participar y cooperar de forma activa en la Comisión.

La Comisión también deberá estar conformada por todas las entidades públicas y privadas ubicadas en la zona de influencia, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Caquetá, su cuenca y afluentes.

Parágrafo 1. Los Representantes Legales del río Caquetá, con el asesoramiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Corpoamazonía, definirán el reglamento para la conformación de la Comisión de Guardianes en un plazo no mayor a los dos (2) meses después de entrar en vigencia la presente ley.

Parágrafo 2. La Comisión de Guardianes del río Caquetá realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de lo fallado en la Sentencia emitida el 4 de agosto de 2022 por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con número de expediente 250002337000201701029-02, Magistrado ponente Oscar Armando Dimaté Cárdenas, especialmente lo referido a la “Estrategia para la prevención, control y corrección del manejo de actividades mineras en la cuenca del río Caquetá”.

Artículo 5°. *Plan de protección.* La Comisión de Guardianes del río Caquetá, conformada por los Representantes Legales y el equipo asesor designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará un Plan de Protección del río Caquetá, su cuenca y afluentes, que incluirá medidas para la descontaminación, conservación y protección de las aguas y los territorios ribereños, la recuperación de los ecosistemas, la reforestación de zonas afectadas

por minería legal e ilegal, así como la prevención de daños adicionales en la región. Este Plan debe contener medidas de corto, mediano y largo plazo.

Parágrafo 1. El Plan de Protección se elaborará en un plazo máximo de doce (12) meses, a partir de la conformación de la Comisión de Guardianes del artículo anterior, en concordancia con el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) del río Caquetá, y contará con la participación de las comunidades étnicas y campesinas que habitan en la zona de influencia del río Caquetá, su cuenca y sus afluentes.

Parágrafo 2. La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los departamentos del Caquetá, Putumayo y Amazonas y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía).

Parágrafo 3. El Plan de Protección será aprobado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) y deberá contar con indicadores claros para medir su eficacia, teniendo una vigencia de diez (10) años.

Artículo 6°. *Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones de la Comisión de los Guardianes del río Caquetá.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y la Comisión de Guardianes del río Caquetá, presidida por los Representantes legales del mismo, establecerán el reglamento para el funcionamiento y la toma de decisiones de la Comisión de forma democrática y participativa, con el fin de conservar y proteger al río Caquetá, su cuenca y afluentes; tutelar y salvaguardar sus derechos de acuerdo con el Plan de Protección elaborado.

Parágrafo. La Comisión de Guardianes del río Caquetá presentará un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como sobre los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección elaborado.

Artículo 7°. *Acompañamiento permanente.* La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales y constitucionales, realizarán un proceso de acompañamiento y seguimiento permanente al cumplimiento y ejecución de la presente ley, en concordancia con lo establecido en el Plan de Protección a corto, mediano y largo plazo. Estas entidades rendirán un informe anual al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corpoamazonía, a la Comisión de Guardianes del río Caquetá y a la comunidad en general, detallando las actividades de seguimiento, control y los hallazgos realizados.

Artículo 8°. *Asignaciones presupuestales.* Se autoriza al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, a los departamentos del Caquetá, Putumayo y Amazonas, y a Corpoamazonía, a incluir en sus presupuestos

las apropiaciones correspondientes para cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

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

Cordialmente,

HÉCTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN
Representante a la Cámara por Caquetá
Partido Conservador

<i>Heonor-palencia - Citrep # 14.</i>	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley
2. Justificación de la iniciativa
 - 2.1. Río Caquetá
 - 2.2. Situación actual
 - 2.3. Deforestación
 - 2.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible
3. Fundamentos normativos
 - 3.1. Disposiciones constitucionales
 - 3.2. Jurisprudencia constitucional
 - 3.3. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia
4. Conflictos de intereses
5. Impacto fiscal
6. Referencias

1. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración del río Caquetá, su cuenca y afluentes, mediante su reconocimiento como entidad sujeto de derechos, para hacerle frente a las problemáticas ambientales del río que se han derivado principalmente por causa de la minería ilegal que usa mercurio para la recuperación de oro del lecho del río, playas, playones y áreas de inundación. Recordando que este río es eje axial de la Amazonía colombiana, pulmón del mundo, su reconocimiento como sujeto de derechos y las medidas para su conservación impacta de manera positiva en el bienestar general de todos los colombianos.

2. Justificación de la iniciativa

2.1. Río Caquetá

El río Caquetá nace en el Páramo de Peñas Blancas y desemboca en el río Amazonas. Su longitud aproximada es de 2.280 Km de los cuales

1.200 Km se encuentran en territorio colombiano. Sus principales afluentes son los ríos Apaporis, Caguán y Ortegua.

Cuando el río atraviesa el territorio brasileño pasa a ser llamado río Japurá, ingresando al Amazonas a través de una red de canales, siendo la principal red hídrica del río Amazonas, aportándole el 13% de su caudal, pero aproximadamente el 80% de su cuenca se encuentra en territorio colombiano principalmente en los departamentos de Caquetá y Amazonas, encontrándose el mayor asentamiento humano entre Mocoa (Putumayo) y Florencia (Caquetá).

La cuenca donde nace el río Caquetá se encuentra ubicada en los departamentos de Cauca, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Amazonas en Colombia y por el Estado de Amazonas en Brasil. Su principal tramo en Colombia es el comprendido entre los departamentos de Caquetá y Putumayo, sirviendo como límite de estos, ubicándose la mayor parte de su caudal en el municipio de Solano (Caquetá).



Fuente: Revista Semana

La cabecera del río se encuentra en la Cordillera Oriental, a una distancia aproximada de 5,000 km de la desembocadura del río Amazonas, a menos de 100 km de la cuenca Magdalena y casi a 250 km al sur de Bogotá. Los niveles de precipitación media anual en la cuenca media y alta del río oscilan alrededor de los 3,000 mm, en las estribaciones andinas pueden superar los 5,000 mm.

El río es el hogar de una gran variedad de peces y reptiles, entre los que se encuentran bagres, anguilas eléctricas, pirañas, tortugas y caimanes. El problema es que desde la cuenca que da origen a este cuerpo de agua, la selva ha sido deforestada para la plantación de cultivos de arroz, maíz, caña de azúcar y coca, además de otras zonas que han sido deforestadas para la siembra de pastos y la ganadería extensiva.



Fuente: Revista Semana

Este río se considera como una de las cuencas de cabecera más deforestadas de la Amazonía occidental. Lo anterior, se debe principalmente a factores como la crianza de ganado vacuno, cultivo de hoja de coca, y la minería ilegal.

2.2. Situación actual

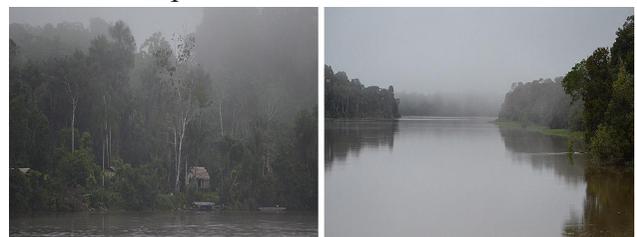
Minería ilegal

Se ha normalizado en las comunidades indígenas y campesinas el ver embarcaciones haciendo minería ilegal, no solo en el caudal del río Caquetá, sino también en sus afluentes, por poner un ejemplo en el río Apuré. Lo que genera una legítima preocupación sobre las enfermedades que pueden estar sufriendo las comunidades indígenas aisladas, quienes ante esto se confinan y tratan de huir del contacto con occidente.

Se habla de cuatro bonanzas de explotación minera ilegal que han ocurrido a lo largo del río desde 1986 hasta 2016. El relato de Víctor Moreno, coordinador del proyecto Paisajes Amazónicos Sostenibles de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS), en el que recuerda que “hubo épocas en las que las balsas mineras formaban una sola hilera que atravesaba todo el río. Era como ver pueblos flotantes”, plasma la situación expuesta. El mismo Moreno también comenta que “los verdaderos dueños, a los que se les llama ‘gasteros’, están en ciudades como Cali, Medellín o Bogotá, bien lejos de los daños ambientales”.

La minería que se realiza en el cauce del río no sólo es ilegal, sino que también viola las leyes y cosmovisión de los pueblos indígenas amazónicos asentados a lo largo de este como lo son los Bora Miraña, Makuna y Uitoto; comunidades protectoras del agua, quienes se consideran son los únicos que pueden autorizar la extracción del oro.

Por otro lado, están las enfermedades a las que están expuestas las comunidades, en especial los indígenas o pueblos ancestrales asentados en el cauce del Río, puntualmente en los sectores afectados por la minería ilegal en la que se utiliza el mercurio para la extracción del oro. Según estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “la exposición y consumo de este metal puede ser tóxica, provocar graves trastornos neurológicos y causar alteraciones en fetos y niños en sus primeros años de vida”.



Fuente: Revista Semana

La contaminación de las fuentes hídricas por mercurio es grave, pero la situación no se puede tomar tan a la ligera, es necesario crear consciencia en que el verdadero peligro de esta contaminación

es que el mercurio, al llegar a las aguas y entrar en contacto con las bacterias allí presentes, se transforma en metilmercurio, que es la forma más tóxica de este elemento, ocasionando una contaminación directa en la cadena alimenticia de los pobladores para quienes su mayor fuente de proteína proviene de la pesca.

En estudios publicados por el Instituto Nacional de Salud (INS), una persona expuesta al mercurio no debería tener más de 15 microgramos por litro del metal en la sangre, pero este mismo Instituto ha comprobado que en la cuenca media del río Caquetá esos límites ya fueron superados, registrando niveles de hasta 100 microgramos por litro de sangre en algunos pobladores, según estudios realizados por la Secretaría de Salud del departamento de Caquetá en compañía del Ministerio de Justicia y Parques Nacionales Naturales.

2.3. Deforestación

Antes de los Acuerdos de Paz la hoja de coca era lo que hacía principalmente circular la economía del país, pero después de la firma de los acuerdos la economía de la región realizó un giro hacia la ganadería extensiva, destacándose el departamento del Caquetá como uno de los principales productores de quesos y lácteos del país. Cuando los grupos armados ilegales hacían presencia en la zona no permitían la deforestación, ya que la “maraña” era el refugio y la garantía para controlar el territorio, prueba de esto es que, durante los primeros años de las negociaciones de paz en Cuba, Caquetá lideró el listado de departamentos respecto al crecimiento de deforestación. En 2017, se deforestaron 60.373 hectáreas de bosque amazónico, superando en total de áreas deforestadas a departamentos como Chocó (10.046), Meta (36.748), Antioquia (20.592) y Norte de Santander (4.092); concentrando entre Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán el 22% de la deforestación total del país, cifra alarmante si se tiene en cuenta que estos dos territorios no alcanzan a representar el 1% del área total del país.

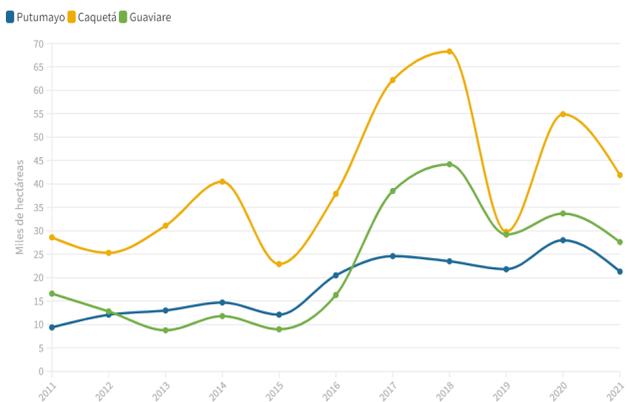


Fuente: Amazonía Soy

Preocupa que, de cada cinco hectáreas deforestadas en Colombia, una se encuentra en el Caquetá. Según datos del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del Ideam, más de la mitad del territorio del país se constituye por bosques, aproximadamente unos 60 millones de hectáreas,

de las cuales 40 millones están en la región de la Amazonia, es decir, entre Putumayo, Caquetá, Guaviare, Vaupés y Amazonas.

Pérdida de cobertura arbórea por departamento (2011-2021)



Fuente: Global Forest Watch

Especies como el cedro, el achapo, el tamarindo, el canelo, el perillo y la tara son los árboles que ahora se están sustrayendo por parte de nativos y foráneos que han llegado a la región con motosierras y plata, algunos con el fin de despejar terreno para la ganadería extensiva y otros extraen la madera con fines comerciales. Las implicaciones de esto son efectos directos en el cambio climático ya que la Amazonia compone el mayor bosque húmedo tropical del mundo, además de albergar la mayor cantidad de vida por kilómetro cuadrado del planeta.

2.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los objetivos de desarrollo sostenible que se busca alcanzar, proteger o mejorar con este proyecto son los siguientes:



3. Fundamentos normativos

3.1. Disposiciones Constitucionales

La Constitución Política de 1991 incorporó a nuestro ordenamiento jurídico una serie de disposiciones ambientales con el objetivo de otorgarle importancia manifiesta al medio ambiente de cara a su protección y conservación. Entre estas, el artículo 8° que se erige como el pilar fundamental, reconociendo entonces al medio ambiente como un derecho de rango constitucional, prescribiendo lo siguiente:

“**Artículo 8°.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

Se destaca también el artículo 79 que consagra como derecho fundamental el goce de un ambiente sano y, por ende, el deber del Estado de la protección de la diversidad e integridad del ambiente. De igual forma, el artículo 80 establece un mandato al Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como el deber de prevención y control de los factores de deterioro ambiental, la imposición de sanciones legales y el exigir la reparación de los daños causados.

3.2. Jurisprudencia Constitucional

La Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial respecto de la importancia de la protección y conservación del medio ambiente. Entre los primeros pronunciamientos, se rescata la Sentencia T-411 de 1992 en la cual se planteó la problemática ambiental de la siguiente forma:

*“la protección al ambiente no es un “amor platónico hacia la madre naturaleza”, sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes”*¹ (negrilla propia).

Posteriormente, en Sentencia C-431 de 2000 la Corte enfatizó que la defensa del medio ambiente es un objetivo de principio dentro de la estructura del Estado Social de Derecho. Lo anterior fue reiterado y desarrollado recientemente en Sentencia C-449 de 2015, así:

“...la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado social de derecho. Bien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es

*una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)”*² (negrilla propia).

Por último, el fallo hito en protección ambiental es la Sentencia T-622 de 2016 mediante la cual se resolvió reconocer al río Atrato como sujeto de derechos en búsqueda de su conservación y protección y a partir de una visión ecocéntrica de la naturaleza, según la cual el hombre pertenece a la naturaleza y esta es un ser viviente. La Corte desarrolló su argumentación con base en los derechos bioculturales, el derecho fundamental al agua, el principio de prevención, el principio de precaución y la vulneración a los derechos fundamentales a la vida, salud y medioambiente de las comunidades étnicas, los cuales son de igual aplicación en la problemática que busca resolver el presente proyecto de ley.

3.3. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Adicional a lo referido anteriormente, es fundamental poner de presente como fundamento normativo de este Proyecto de ley la Sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. En esta Sentencia el alto tribunal, con base en la jurisprudencia constitucional ya referida, reconoce a la Amazonia colombiana como entidad sujeto de derechos, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.

Con tal fin, ordena a diversas entidades del Estado colombiano a actuar para evitar la degradación y que asuman la responsabilidad respecto a la protección y conservación de la Amazonia mediante acciones en concreto como la formulación de un Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo que contrarreste la deforestación en este ecosistema, así como la construcción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC), entre otros.

4. Conflictos de interés

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, por medio del cual se le ordena a los autores de una iniciativa legislativa presentar en la exposición de motivos un acápite que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés de cara a su discusión y votación, me permito realizar las siguientes consideraciones:

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-411 del 17 de noviembre de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional. Sentencia C-449 del 16 de julio de 2015, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Reiterada en el fallo C-389 de 2016.

Los elementos del régimen de conflicto de intereses desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado fueron recogidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

“(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los Congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el Congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el Congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta”³.

Así mismo, es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, dispuestos en el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992:

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente a lo descrito, se debe resaltar que el interés ha de ser particular y no general, dado que si fuera el último caso los Congresistas siempre se encontrarán en situación de conflicto, así lo describe el Consejo de Estado:

“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos

que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador”⁴.

En virtud de lo anterior, se considera que la discusión y aprobación del presente no presentaría conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y/o directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la norma dado que se trata de un Proyecto de Ley con efectos jurídicos generales y abstractos por medio de la cual se pretenden medidas para la protección y conservación del río Caquetá.

No obstante, es importante aclarar que la descripción realizada en este acápite sobre la no configuración de conflictos a lo largo del trámite del presente Proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y su modificación, no exime a los Congresistas de identificar causales de conflicto de interés.

5. Impacto fiscal

Dando cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático” (negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.”

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los Congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

6. Referencias

<https://www.fundacionaquae.org/wiki/rio-caqueta/>

<https://caqueta.travel/es/hidrografica/rio-caqueta>

<https://aguasamazonicas.org/cuencas/cuencas-principales/caqueta-japura>

<https://especiales.semana.com/especiales/rio-caqueta-frontera-olvido/index.html>

<https://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/noticias/259-los-rios-mas-largos-del-mundo-y-de-colombia-transcurren-en-el-area-de-jurisdiccion-de-corpoamazonia>

<https://es.mongabay.com/2021/07/mineria-illegal-en-el-rio-caqueta-continua-el-peligro-para-los-indigenas-amazonicos-de-colombia/>

<https://especiales.semana.com/deforestacion/caqueta.html>

<https://rutasdelconflicto.com/notas/alternativas-comunitarias-el-arco-la-deforestacion-putumayo-caqueta-guaviare>

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	26 de Julio del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No.	034 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R	
Manuel Cuellar.	
SECRETARIO GENERAL	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establece no sujeciones a la Tasa Pro Deporte y Recreación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer no sujeciones a la Tasa Pro Deporte y Recreación, con el fin de armonizar el hecho generador con el objeto y destinación del tributo establecidas en la Ley 2023 de 2020 y los principios de eficiencia y justicia tributaria, en especial, con el fin que no estén sujetos a este tributo, los contratos y convenios que suscriban los organismos deportivos del Sistema Nacional del Deporte.

Artículo 2º. Modifíquese el párrafo 1º del artículo 4º, el cual quedará de la siguiente manera:

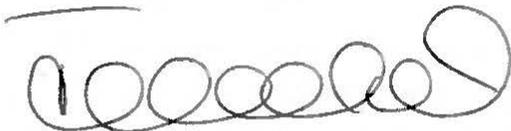
Artículo 4º. *Hecho generador.* Es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.

Parágrafo 1º. **No configura el hecho generador de la Tasa Pro Deporte y Recreación, los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos, los que**

tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública y **todos los contratos y convenios que se firmen con los órganos del Sistema Nacional del Deporte según la Ley 181 de 1995 y/o la que modifique o sustituya.**

Parágrafo 2°. A las entidades que se les transfieran recursos por parte de la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito y/o las Empresas citadas en el presente artículo, a través de convenios interadministrativos, deben aplicar la Tasa Pro Deporte al recurso transferido cuando contrate con terceros.

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



JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE
2023 CÁMARA

por medio de la cual se establece no sujeciones a la Tasa Pro Deporte y Recreación.

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 siete (7) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, así: 1) Antecedentes Legislativos de la Ley 2023 de 2020; 2) Análisis adoptación Ley 2023 de 2020 en algunas entidades territoriales; 3) Jurisprudencia respecto a la Ley 2023 de 2020; 4) Libertad de configuración legislativa para el establecimiento de no sujeciones en tributos territoriales; 5) Implicaciones problemáticas de la Tasa Pro Deporte ; 6) Impacto fiscal y; 7) Importancia del proyecto de ley.

1. Antecedentes Legislativos de la Ley 2023 de 2020

La Ley 2023 de 2020 se tramitó ante el Congreso de la República mediante el Proyecto de ley número 221 de 2018 Cámara y 255 de 2019 Senado, a continuación, se señala el trámite y discusiones respecto a las exenciones que se expidieron en el parágrafo 1° del artículo 4°.

1.1 Trámite en la Cámara de Representantes

En la *Gaceta del Congreso* número 776 de 2019, se publicó el acta del 21 de mayo de 2019 de la sesión de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes donde se discutió el Proyecto de ley número 221 de 2018, con ponencia positiva.

Sin embargo, no hubo ninguna discusión respecto a las exenciones que establece el artículo 4° de la Ley 2023 de 2020.

Posteriormente, en la *Gaceta del Congreso* número 704 del 13 de agosto de 2020 se publicó el Acta número 097 de 2019, de la sesión del 6 de

noviembre de 2019, se discutió el Proyecto de ley en plenaria de la Cámara de Representantes, el cual tuvo ponencia positiva con pliego de modificaciones.

En el pliego de modificaciones se agregó el artículo respecto al hecho generador con un parágrafo en donde se señalan que quedan exentos: “*Parágrafo 1°. Estarán exentos de la Tasa Pro Deporte y Recreación, los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública*”. Sin embargo, la ponencia no señaló el sustento de estas exenciones.

En plenaria se aprobó la ponencia positiva, se discutió agregar otras exenciones como: contratos de prestación de servicios de hasta por 6 smmv (quedó como constancia); instituciones educativas, sus contratos y sus convenios (aprobada). De esta manera, las exenciones quedaron de la siguiente manera “*Parágrafo 1. Están exentos de la Tasa Pro Deporte y Recreación los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública*”.

1.2 Trámite en el Senado de la República

Finalmente, en el texto de conciliación entre la Cámara de Representantes y el Senado de la República, se aprobó el texto que se había aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, según la *Gaceta del Congreso* 397 del 19 de junio de 2020.

2. Análisis adopción Ley 2023 de 2020 en algunas entidades territoriales

La Ley 2023 de 2020, *por medio de la cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación*, según el artículo 1, tiene por objeto facultar a las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales para crear una Tasa Pro Deporte y Recreación, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar y estimular el deporte y la recreación, conforme a los planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales.

Así mismo, el artículo 4° de la ley, establece que el hecho generador es la suscripción de contratos y convenios que realicen la Administración Central del Departamento, Municipio o Distrito, sus Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales, y Sociales del Estado del Departamento, Municipio o Distrito, las Sociedades de Economía Mixta donde la Entidad Territorial posea capital social o accionario superior al 50% y las entidades descentralizadas indirectas con personas naturales o jurídicas.

Sin embargo, el parágrafo 1° del artículo 4°, señala que dentro de las exenciones se encuentran los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública.

Se resalta que la entrada en vigencia de esta ley fue el 23 de julio de 2020, por tanto, es un tributo reciente que ha sido adoptado tan solo en algunas entidades territoriales, dentro de las cuales se encuentran:

ENTE TERRITORIAL	ACTO ADMINISTRATIVO	EPIGRAFE	EXENCIONES ADOPTADAS
Cali (Valle del Cauca)	Acuerdo número 0530 del 9 de junio de 2022 ¹ .	“Por el cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación de conformidad con la facultad prevista en la Ley 2023 de 2020 y se dictan otras disposiciones”.	El artículo 7° del Acuerdo establece las siguientes exclusiones: (...) g) Los contratos que se suscriban con las juntas de acciones comunal y las ligas deportivas locales con personería jurídica reconocida por la entidad competente. (...)
Cundinamarca	Ordenanza número 039 del 14 de diciembre de 2020 ² .	“Por el cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020.
Huila	Ordenanza número 0051 del 1° de diciembre de 2020 ³ .	“Por la cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación en el Departamento del Huila”.	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020.
Magdalena	Ordenanza número 121 del 18 de noviembre de 2021 ⁴ .	“Por medio de la cual se crea y reglamenta la Tasa Pro Deporte y Recreación en el Departamento del Magdalena y se confiere una autorización”.	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020.
Medellín (Antioquia)	Acuerdo número 018 de 2020 ⁵ .	“Por medio del cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación en el municipio de Medellín”.	En el párrafo 1° del artículo 4° establece las exenciones, de la siguiente manera: Parágrafo 1°. Están exentos de la Tasa Pro Deporte y Recreación los convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios, de prestación de servicios suscritos con personas naturales, educativos y los que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda pública, las juntas de acción comunal, organizaciones deportivas que hacen parte del sistema nacional del deporte con personería jurídica reconocida por la entidad competente, (...).
Nariño	Ordenanza 11 de 2022 ⁶ . Ordenanza 23 de 2022 ⁷ . Ordenanza 24 de 2022 ⁸ .	“Por medio del cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación en el departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”. “Por medio de la cual se modifica la Ordenanza número 011 de 2022, que crea la Tasa Pro Deporte y Recreación en el departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”. “Por medio de la cual se modifica la Ordenanza número 022 de 2022 modificada por la Ordenanza 023 de 2022 que crea la Tasa Pro Deporte y Recreación en el departamento de Nariño y se dictan otras disposiciones”	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020.

¹ Concejo de Cali. Acuerdo número 0530 de 2022. Consultado en: <file:///Users/vanessagonzalez/Downloads/Acuerdo%20No.0530.pdf>.

² Departamento de Cundinamarca. Ordenanza 039 de 2020. Consultado en: https://impuvehiculo.cundinamarca.gov.co/vehiculos/uploads/Ordenanza_No.039-2020_Estatuto_de_Rentas.pdf.

³ Asamblea Departamental del Huila. Ordenanza 0051 del 1 de diciembre de 2020. Consultado en: <https://www.huila.gov.co/documentos/496/normatividad/>.

⁴ Departamento del Magdalena. Ordenanza 121 de 2021. Consultada en: <https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/ordenanza-121-por-medio-de-la-cual-se-crea-y-reglamenta-la-tasa-prodeporte-y-recreacion-en-el-departamento-del-magdalena-y-se-confiere-una-autorizacion/>.

⁵ Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo número 018 de 2020. Consultado en: <https://simi.concejodemedellin.gov.co/Invitados;jsessionid=c73f932d899944e806125b1d4aab>

⁶ Asamblea Departamental de Nariño Ordenanza 11 de 2022. Consultada en: <https://sitio.narino.gov.co/normatividad/>.

⁷ Asamblea Departamental de Nariño Ordenanza 23 de 2022. Consultada en: <https://sitio.narino.gov.co/normatividad/>.

⁸ Asamblea Departamental de Nariño Ordenanza 24 de 2022. Consultada en: <https://sitio.narino.gov.co/normatividad/>.

ENTE TERRITORIAL	ACTO ADMINISTRATIVO	EPIGRAFE	EXENCIONES ADOPTADAS
Pasto (Nariño)	Acuerdo número 025 del 27 de noviembre de 2020 ⁹ .	“Por medio del cual se crea y se reglamenta la Tasa Pro Deporte y Recreación en el municipio de Pasto y se adoptan estas disposiciones al Estatuto Tributario Municipal”.	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020.
Risaralda	Ordenanza 023 del 3 de diciembre de 2020 ¹⁰ ,	“Por la cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación para el departamento de Risaralda”	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020.
San José del Guaviare (Guaviare)	Acuerdo número 22 del 29 de agosto de 2020 ¹¹	“Por medio del cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación conforme a la Ley 2023 del 2020 en el Municipio de San José del Guaviare, y se derogan todas las disposiciones que sean contrarias”	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020
Tolima	Ordenanza número 0038 del 2 de diciembre de 2020 ¹² Modificada por la Ordenanza número 0038 del 30 de diciembre de 2022 ¹³	“Por medio de la cual se crea la Tasa Pro Deporte y Recreación. Departamental y se dictan otras disposiciones”. “Por medio de la cual se adicionan dos (02) artículos a la Ordenanza 038 de 2020 “Por medio de la cual se creó la Tasa Pro Deporte y Recreación, en el Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”	No establece más exenciones que las señaladas en la Ley 2023 de 2020

De la anterior información se puede concluir lo siguiente:

- Solo algunos departamentos, municipios y distritos, tienen adoptada la Tasa Pro Deporte y Recreación.
- En algunas entidades territoriales, la Tasa Pro Deporte y Recreación la tiene adoptada el departamento y su capital, como es el caso del departamento de Nariño y Pasto.
- En la mayoría de entes territoriales tienen adoptadas las exenciones de la Ley 2023 de 2020, salvo Medellín y Cali, que tienen adoptada la exención para entidades deportivas así:

Medellín, en el párrafo 1° del artículo 4° del Acuerdo número 018 de 2020 de la siguiente manera “**organizaciones deportivas que hacen parte del sistema nacional del deporte con personería jurídica reconocida por la entidad competente (...)**”.

Cali, en el artículo 7° del Acuerdo número 0530 del 9 de junio de 2022 “g) Los contratos que se suscriban con las juntas de acciones comunal y las **ligas deportivas locales con**

personería jurídica reconocida por la entidad competente (...)”.

3. Jurisprudencia respecto a la Ley 2023 de 2020

En materia jurisprudencial se ha emitido una decisión de la Corte Constitucional, esta es, la Sentencia C-315 de 2022. M. P. Natalia Ángel Cabo:

Normas demandas: artículos 4°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2023 de 2020.

Problema jurídico: ¿El hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable y la tarifa del tributo denominado Tasa Pro Deporte y Recreación violan los principios de legalidad y certeza previstos en el artículo 338 de la Constitución Política, al no estar relacionados con la prestación directa de un bien o servicio por parte del Estado?

Consideraciones Corte Constitucional:

Inicialmente la Corte Constitucional realiza un análisis de los elementos tributarios de la Tasa, autorizada por la Ley 2023 de 2020.

⁹—Concejo Municipal de Pasto. Acuerdo número 025 de 2020. Consultado en: <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/Acuerdo-025-Tasa-Pro-Deporte-y-Recreacion-2020.pdf>.

¹⁰—Asamblea Departamental de Risaralda. Ordenanza 023 de 2020. Consultada en: <https://www.risaralda.gov.co/documentos/150216/ordenanzas-2020/>.

¹¹—Concejo Municipal de San José del Guaviare. Acuerdo número 022 del 29 de agosto de 2020. Consultado en: https://sanjosedelguaviareguaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/sanjosedelguaviareguaviare/content/files/000753/37633_acuerdo-022-creacion-tasa-pro-deporte-y-recreacion-ley-2023-de-2020.pdf.

¹²—Asamblea Departamental del Tolima. Ordenanza número 0038 del 2 de diciembre de 2020. Consultada en: https://tolima.gov.co/images/pdf/ORD_0038_DE_2020_TASA_PRO_DEPORTE.pdf.

¹³ Asamblea Departamental del Tolima. Ordenanza número 0038 del 30 de diciembre de 2022. Consultada en: https://tolima.gov.co/images/pdf/ORD_0038_MODIFICACION_TASA_PRODEPORTE.pdf.

En ese sentido, señala que en el párrafo 1° del artículo 4° contempla los eventos de no realización del hecho generador así:

- “(i) La suscripción de convenios y contratos de condiciones uniformes de los servicios públicos domiciliarios.
- (ii) La suscripción de convenios o contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales.
- (iii) Los convenios o contratos educativos.
- (iv) Los convenios o contratos que tienen que ver con el refinanciamiento y el servicio de la deuda”.

Concluye, adicionalmente que el tributo que autoriza la Ley 2023 de 2020 no es una tasa sino un impuesto territorial, al gravar una prestación de naturaleza unilateral, da cuenta de la capacidad contributiva del contribuyente, ni guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente.

Sin embargo, declara la exequibilidad de las normas demandadas, señalando que no se transgrede el principio de certeza ni legalidad tributaria. Específicamente, se refiere a que la ley no transgrede la prohibición de regulación excesiva en la medida en que los departamentos, municipios y distritos que quieran incorporar la Tasa, puede realizarlo y tienen la competencia para definir libremente la tarifa sin que exceda 2.5%.

Adicionalmente, no genera la inconstitucionalidad la indebida denominación como tasa según los elementos constitucionales y los elementos tributarios, pues prima la materialidad de la norma y que es claro extraer sus elementos esenciales, evidenciando que es un impuesto territorial.

4. Libertad de configuración legislativa para el establecimiento de no sujeciones en tributos territoriales

4.1. Generalidades

La Corte Constitucional ha señalado que los beneficios tributarios, pueden inspirarse en diferentes razones, estas pueden ser de orden tributario, económico o sociales, tales como: “(i) la recuperación y desarrollo de áreas geográficas deprimidas por desastres naturales o provocados por el hombre, (ii) el fortalecimiento patrimonial de las empresas que ofrecen bienes o servicios de gran sensibilidad social, (iii) el incremento de la inversión en sectores vinculados a la generación de empleo masivo, (iv) la protección de ciertos ingresos laborales y de las prestaciones de la seguridad social, así como (v) una mejor redistribución de la renta global”¹⁴.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2021.

En ese sentido, señala que los beneficios tributarios son instrumentos fiscales con que cuenta la Administración para la promoción o protección de actividades, sectores o personas cuyo desarrollo o auxilio se estima necesario o conveniente¹⁵.

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 señala en el artículo 287 que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley, en donde tienen la facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En concordancia con el artículo 338 constitucional, respecto a la imposición de contribuciones fiscales o parafiscales, fijando los elementos tributarios como competencias de los órganos de representación popular.

Por otro lado, dentro de los beneficios tributarios se encuentran las exclusiones o no sujeciones y las exenciones, y sus diferencias son las siguientes:

“Las exclusiones tienen que ver con aquellos casos donde **no hay sujeción** a un determinado gravamen; es decir, cuando los supuestos fácticos no se adecúan al hecho generador definido en la ley y por tanto no son objeto de tributación por la sencilla razón de que no se causa el impuesto. En palabras de la Corte, se refieren a los “*actos o situaciones fácticas que **no están sujetos**, es decir, aquellos que no encuadran en la definición abstracta del hecho generador y cuya realización no acaece el nacimiento de la relación jurídica-tributaria y por esta razón, no están cobijados por el impuesto.*”

Por su parte, las exenciones tienen lugar cuando una norma exonera del tributo determinados actos o personas que normalmente estarían gravados; es decir, cuando habiéndose presentado el hecho generador, la ley estipula que no se producirán sus consecuencias o ello ocurrirá solo de forma parcial”¹⁶.

En ese sentido, es importante señalar que “*no es lo mismo conceder un trato preferencial a un sujeto pasivo del gravamen (exención), al hecho en el cual, no se configuran los **elementos estructurales del mismo (exclusión o no sujeción)**, máxime si tenemos en cuenta que en el primer caso, existe una clara restricción de carácter constitucional para el legislador*”¹⁷. En otras palabras, está dentro del marco de la libertad de configuración del legislador, establecer unas no sujeciones o exclusiones, teniendo en cuenta que hace parte

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2021.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-161 de 2021.

¹⁷ Consejo de Estado. Concepto sala de consulta y servicio civil. C. E. 1469 de 2022.

del elemento estructural del tributo del hecho generador, al establecer que no configura el mismo (no sujeciones).

En ese sentido, si bien la autonomía de las entidades territoriales está protegida por la Constitución, esta no es absoluta. De ahí que, aunque en principio está prohibido al legislador establecer exenciones a los tributos de entidades territoriales, ello no significa que el legislador quede excluido de la potestad de configuración normativa con el fin de definir y precisar el alcance de los tributos territoriales, y en especial, para delimitar sus elementos esenciales, con la definición de hechos y bases gravables¹⁸.

A partir de lo anterior, como se expuso en las citadas Sentencias C-521 de 1997 y C-992 de 2004, la distinción entre exención y configuración legislativa, para efectos de determinar si se está o no vulnerando el artículo 294 Superior, depende de unos criterios, dentro de los cuales se encuentra que si tan sólo delimitando en abstracto los elementos esenciales del tributo, entonces no existe una vulneración del citado precepto constitucional, sino el ejercicio autónomo de la potestad de configuración normativa por parte del Congreso¹⁹.

Finalmente, la Corte Constitucional en la C-260 de 2015²⁰ considera expresamente que “(...) 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”. Por tanto, “en la definición abstracta del hecho generador pueden determinarse aquellos supuestos fácticos que no están sujetos a dicho tributo, es decir, aquellos actos y circunstancias de facto que no se adecuan en el establecimiento legal del gravamen, lo que constituyen supuestos de no sujeción”²¹.

4.2. Eventos en donde el legislador ha impuesto no sujeciones a tributos territoriales

El legislador ha expedido leyes en donde ha establecido exclusiones a tributos territoriales como impuesto predial unificado y el impuesto de industria y comercio, tal como se evidencia a continuación:

Impuesto predial

Norma	Disposición
Ley 1430 de 2010, <i>por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad</i> .	Artículo 54. (...) En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles. (...)
Ley 633 de 2000, <i>por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial</i> .	Artículo 134. Vigencia y derogatorias. (...) Exclúyase a los aeropuertos privatizados y/o que operan en concesión del inciso segundo del artículo 160 del Decreto número 1421 de 1993.
Ley 44 de 1990, <i>por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias</i> .	Artículo 4. (...) Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la ley.
Ley 148 de 1998, <i>por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales</i> .	Artículo 137. Los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades estatales, no podrán ser gravados con impuesto ni por la Nación ni por las entidades territoriales.
Ley 20 de 1974, <i>por la cual se aprueba el “Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede”</i> .	Artículo 24. Las propiedades eclesíásticas podrán ser gravadas en la misma forma y extensión que las de los particulares. Sin embargo, en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan los edificios destinados al culto, las curias diocesanas, las casas episcopales y curales y los seminarios. Los bienes de utilidad común sin ánimo de lucro, pertenecientes a la Iglesia y a las demás personas jurídicas de que trata el artículo IV del presente Concordato, tales como los destinados a obras de culto, de educación o beneficencia se regirán en materia tributaria por las disposiciones legales establecidas para las demás instituciones de la misma naturaleza.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2012.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-132 de 2012.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015.

Impuesto de industria y comercio

Norma	Disposición
<p>Ley 1430 de 2010, <i>por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad</i>.</p>	<p>Artículo 39. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior continuarán vigentes: (...) 2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904; además, subsisten para los Departamentos y Municipales las siguientes prohibiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que esta sea; b) La de gravar los artículos de producción, transformación por elemental que esta sea; c) La de gravar con el Impuesto de Industria y Comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del Impuesto de Industria y Comercio; d) La de gravar con el Impuesto de Industria y Comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud; e) La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya una transformación por elemental que esta sea; f) La de gravar las actividades del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema.

En ese sentido, el impuesto predial unificado que es un tributo a la propiedad inmueble, ha sido delimitado el hecho generador respecto a lo que constituye o no hecho generador, mediante unas no sujeciones legales adoptadas por el legislador.

Lo mismo sucede con el impuesto de industria y comercio que grava actividades que se realicen en los municipios o distritos, en donde el legislador también ha señalado que este sujeto o no a ser gravado con este impuesto, siendo un tributo territorial.

5. Implicaciones problemáticas de la Tasa Pro Deporte y Recreación en algunas entidades territoriales

Inicialmente, es importante resaltar que el objeto de la Tasa Pro Deporte y Recreación es *“fomentar y estimular el deporte y la recreación, conforme a planes, programas, proyectos y políticas nacionales o territoriales”*²², lo cual se determina con mayor amplitud en la destinación específica de los recursos²³.

Adicionalmente, la ley establece unas exenciones sin tener en cuenta unos contratos o convenios que eventualmente pudieran suscribir las entidades territoriales y que están generando una vulneración al principio de eficiencia y justicia tributaria.

Específicamente, se debe referir a los convenios de colaboración y contratos, que las entidades territoriales están suscribiendo con los diferentes entes deportivos como clubes, ligas y federaciones, entre otros, en donde en algunos casos, el objeto de aunar esfuerzos para contribuir al deporte y garantizarles procesos integrales a los deportistas y competir en eventos clasificatorios deportivos.

De acuerdo a lo anterior, desde el ejercicio profesional se ha planteado la importancia de establecer una no sujeción de este tributo para este tipo de contratos o convenios, en concordancia con el objeto señalado por la Ley 2023 de 2020, en el entendido en que se evidencia una falta al principio de eficiencia tributaria por cuanto se están gravando contratos y/o convenios, en donde a la vez son los mismos beneficiarios de la destinación específica del tributo. Por ejemplo, se están gravando convenios de colaboración suscritos entre entidades territoriales y ligas-clubes y federaciones deportivas, en donde estas últimas, a su vez también son beneficiarias a través de los programas, proyectos y acciones de apoyo al deporte de las entidades territoriales, según la destinación específica del tributo.

Es por esto, que hay entes deportivos (ligas, clubes o federaciones) que con el fin de propender por el crecimiento y desarrollo de sus deportistas deben suscribir convenios con las entidades territoriales, sin embargo, estos mismos a su vez tienen una carga tributaria que les significa un costo adicional que es recaudado por las entidades territoriales y que a su vez este deberá ser destinado para el apoyo de estos mismos deportistas.

Por tanto, es un despropósito que los recursos sean recaudados de entidades que hacen parte de ese apoyo al deporte, siendo contrario al propio objetivo del tributo y violando el principio de eficiencia y justicia tributaria.

Respecto al principio de justicia tributaria, se encuentra establecido en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política, el cual implica contribuir de acuerdo a un sistema tributario justo y conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico. La libertad de configuración legislativa en materia tributaria, implica que no pueden imponerse normas incompatibles con un orden justo y que debe haber un *“tratamiento equitativo entre contribuyentes y hechos*

²² Congreso de la República. Ley 2023 de 2020. Artículo 1°.

²³ Congreso de la República. Ley 2023 de 2020. Artículo 2°.

generadores del tributo, así como con la eficacia en el recaudo fiscal"²⁴.

Su finalidad es no incurrir en vicios de arbitrariedad, discriminación o exceso en la determinación de la obligación tributaria²⁵. De esta forma, dentro del principio de justicia tributaria debe identificarse a qué nivel de gobierno pertenece su administración, identificación clara de los elementos sustanciales y el tipo de tributo a imponer. Con ello, se verificará que se esté imponiendo el tributo dentro de lo establecido en un sistema tributario justo, y conforme al ordenamiento jurídico vigente.

El Estado debe expedir leyes bajo el principio de justicia que, implica tener en cuenta los principios enmarcados dentro del ámbito constitucional²⁶, dentro de los cuales se encuentran el de legalidad y certeza tributaria.

Así mismo, un sistema tributario justo implica la selección efectiva de la norma tributaria aplicada al supuesto concreto y conforme al principio de justicia tributaria²⁷ (integrada por los principios anteriormente mencionados).

El principio de justicia tributaria está relacionado con el principio de eficiencia tributaria, por cuanto este principio reclama un sistema tributario eficiente, "capaz de asegurar un efectivo control de la recaudación de los dineros públicos" así como también, la eficiencia también constituye un componente medular de la justicia tributaria, dado que la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones por parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas sólo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos²⁸.

En ese sentido, la eficiencia tributaria demanda que haya un mayor nivel de recaudo tributario con un menor costo, y no se estimule o facilite evasión y elusión tributaria. Por tanto, se define a partir de la relación costo beneficio²⁹.

6. Impacto fiscal

6.1. Generalidades jurídica impacto fiscal

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, en el artículo 7° establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios,

deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los Congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso"³⁰.

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

"En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que

²⁴ COLOMBIA, Corte Const. Sentencia C-060 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁵ HERNÁNDEZ, Fernando. La justicia tributaria en el ordenamiento plural. *Revista Bolivariana de Derecho Iuris Tantum*. 2016. P. 156-173.

²⁶ SOLER, María. Deber de contribuir y derecho de propiedad en el ámbito de protección de los derechos humanos. Edit. Universidad de Alicante. 2011. España. P. 5-14.

²⁷ HERNÁNDEZ, Fernando. Óp., cit., p. 157.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-521 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-743 de 2015. M. P. Myriam Ávila Roldán.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-911 de 2007. M. P. Jaime Araújo Rentería.

cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. *Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto*"; (iii) **en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad**, puesto que **este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático"**; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las Ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica" (*Subrayado y negrilla fuera del texto original*)³¹.

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite, sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

"80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad – como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la ley 819 de 2003– de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso **(iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público**. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de *estudiarlo y discutirlo* –ver núm. 79.3 y 90–"³².

Lo expuesto, ha sido confirmado por la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando

que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formal que limite desproporcionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

"La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contrarie o limite desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto"³³.

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

- "(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;
- (ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;
- (iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;
- (iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.
- (v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular"³⁴.

6.2. Impacto fiscal - caso en concreto

Sin embargo, es importante realizar un análisis del impacto fiscal de la norma en virtud del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Al respecto, se enviaron derechos de petición a las siguientes entidades territoriales, con el fin de identificar el recaudo de la Tasa Pro Deporte y Recreación por vigencia y determinar a qué porcentaje del total del recaudo tributario correspondía, tal como se evidencia a continuación:

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³² Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

ENTE TERRITORIAL	ACTO ADMINISTRATIVO	VIGENCIA RECAUDO TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN	VALOR RECAUDO TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN DE LA VIGENCIA	VALOR RECAUDO FALTANTE TASA PRO DEPORTE DE LA VIGENCIA	DESTINACIÓN TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN A LIGAS, CLUBES Y FEDERACIONES	% EQUIVALENTE DEL RECAUDO DE LA TASA RESPECTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA VIGENCIA
Cali (Valle del Cauca)	Acuerdo número 0530 del 9 de junio de 2022 ³⁵	2022	2022: 1.175.828.782 ³⁶	0	El Departamento Administrativo de Hacienda realiza traslado a la Secretaría de deporte y recreación con el fin de que respondan por este concepto ³⁷	0,62% ³⁸
Casanare	Ordenanza 022 de 2022 y 012 de 2021 ³⁹	2021 y 2022	2021: 102.685.049.048,82 2022: 147.673.966.632,44	0	No señalan vigencia, pero sí que se destinan en total: \$8.163.532.135,7 en 2022	2021: 4% 2022: 8%
Cundinamarca	Ordenanza número 039 del 14 de diciembre de 2020 ⁴⁰	2021 y 2022	2021: 8.998.209.720 ⁴¹ 2022: 22.799.510.706 ⁴²	0	No señalan	2021: 0,57% ⁴³ 2022: 1,19% ⁴⁴
Huila	Ordenanza número 0051 del 1° de diciembre de 2020 ⁴⁵	2021 y 2022	2021: 3.375.397.097,39 2022 ⁴⁷ : 6.794.061.342,54	0	No tienen información en Hacienda y remite a INDERHUILA ⁴⁸	2021: 2,14% ⁴⁹ 2022: 2,9% ⁵⁰
Medellín (Antioquia)	Acuerdo número 018 de 2020 ⁵¹	2021 y 2022	2021 ⁵² : 13.088.976.531 2022 ⁵³ : 25.008.977.232	0	No refieren	2021: 0,52% ⁵⁴ 2022: 1,15% ⁵⁵
Pasto (Nariño)	Acuerdo número 025 del 27 de noviembre de 2020 ⁵⁶	2021 y 2022	2021 ⁵⁷ (julio) 236.908.400 (dic) 392.351.700 TOTAL: 629.260.100	2021 (julio) 190.766.400	No refieren	2021 Ingresos tributarios:

³⁵ Concejo de Cali. Acuerdo número 0530 de 2022. Consultado en: <file:///Users/vanessagonzalez/Downloads/Acuerdo%20No.0530.pdf>

³⁶ Departamento Administrativo de Hacienda. Respuesta derecho de petición 202341730100085422. 10 de febrero de 2023.

³⁷ Óp., cit. Departamento Administrativo de Hacienda.

³⁸ Óp., cit. Departamento Administrativo de Hacienda.

³⁹ Director Técnico de Rentas del Departamento de Casanare. Respuesta a derecho de petición. 22 de marzo de 2023.

⁴⁰ Departamento de Cundinamarca. Ordenanza 039 de 2020. Consultado en: https://impuvehiculo.cundinamarca.gov.co/vehiculos/uploads/Ordenanza_No.039-2020_Estatuto_de_Rentas.pdf

⁴¹ Gobernación de Cundinamarca. Respuesta derecho de petición 10 de febrero de 2023.

⁴² Óp., cit. Gobernación de Cundinamarca.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Óp., cit. Gobernación de Cundinamarca.

⁴⁵ Asamblea Departamental del Huila. Ordenanza 0051 del 1 de diciembre de 2020. Consultado en: <https://www.huila.gov.co/documentos/496/normatividad/>

⁴⁶ Secretaría de Hacienda Departamental. Respuesta a derecho de petición 2023PQR0001784. 2 de febrero de 2023.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Óp., cit. Secretaría de Hacienda Departamental.

⁴⁹ Óp., cit. Secretaría de Hacienda Departamental.

⁵⁰ Óp., cit. Secretaría de Hacienda Departamental.

⁵¹ Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo número 018 de 2020. Consultado en: <https://simi.concejodemedellin.gov.co/Invitados;jsessionid=c73f932d899944e806125b1d4aab>

⁵² Secretario de Despacho del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. Respuesta derecho de petición número 202310016087. 13 de febrero de 2023.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Óp., cit. Secretario de Despacho del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación

⁵⁵ Óp., cit. Secretario de Despacho del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación

⁵⁶ Concejo Municipal de Pasto. Acuerdo número 025 de 2020. Consultado en: <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/Acuerdo-025-Tasa-Pro-Deporte-y-Recreacion-2020.pdf>

⁵⁷ Consultado en: <https://www.pasto.gov.co/index.php/transparencia/ingresos/category/717-ingresos-ano-2021#>

ENTE TERRITORIAL	ACTO ADMINISTRATIVO	VIGENCIA RECAUDO TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN	VALOR RECAUDO TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN DE LA VIGENCIA	VALOR RECAUDO FALTANTE TASA PRO DEPORTE DE LA VIGENCIA	DESTINACIÓN TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN A LIGAS, CLUBES Y FEDERACIONES	% EQUIVALENTE DEL RECAUDO DE LA TASA RESPECTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA VIGENCIA
						147.753 mlls ⁵⁸ , es decir, que los 629.260.100 recaudados por concepto de la tasa, equivalen a 0,42% del total de los ingresos tributarios.
Putumayo	Ordenanza número 805 de 2020 ⁵⁹	2021 y 2022	2021: 446.036.572 2022: 1.791.502.938,96	0	2021: 438.029.781,38 2022: 1.417.690.742,61	2021: 0,94% 2022: 3,24%
Risaralda	Ordenanza 023 del 3 de diciembre de 2020 ⁶⁰	2021 y 2022	2021: 2.759.985.140 ⁶¹ 2022: 6.426.347.118 ⁶²	0	\$901.600.000 ⁶³	2021: 1,81% ⁶⁴ 2022: 3,45% ⁶⁵
San José del	Acuerdo número 22 del 29 de agosto de 2020 ⁶⁶	2020, 2021 y 2022	2 0 2 0 : 273.235.364,80 ⁶⁷ 2021:	0	No especifican el valor de la destinación por este concepto, por cuanto no hay destinación específica	2020:
Guaviare (Guaviare)			377.548.800,51 ⁶⁸ 2022: 753.267.113,73 ⁶⁹		detallada en la norma dirigido específicamente para este concepto ⁷⁰	2,95% ⁷¹ 2021: 3,33% ⁷² 2022: 5,15% ⁷³
Tolima	Ordenanza número 0038 del 2 de diciembre de 2020 ⁷⁴ Modificada por la Ordenanza número 0038 del 30 de diciembre de 2022 ⁷⁵	2021 y 2022	2021: 3.362.412.387 ⁷⁶ 2022: 10.523.894.993 ⁷⁷	Cero	Ligas: 4.225 millones Federaciones: 685 millones Vigencias 2021 y 2022	2021: 1,28% ⁷⁸ 2022: 3,34% ⁷⁹

⁵⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Consultado en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-199920%2F%2FidcPrimaryFile&revisión=latestreleased

⁵⁹ Secretario de Hacienda Departamental de Putumayo. Respuesta a derecho de petición. 16 de marzo de 2023.

⁶⁰ Asamblea Departamental de Risaralda. Ordenanza 023 de 2020. Consultada en: <https://www.risaralda.gov.co/documentos/150216/ordenanzas-2020/>

⁶¹ Dirección de presupuesto de Risaralda. Respuesta derecho de petición 20230123-1625-E. 6 de febrero de 2013.

⁶² Ibid.

⁶³ Óp., cit. Dirección de presupuesto de Risaralda.

⁶⁴ Óp., cit. Dirección de presupuesto de Risaralda.

⁶⁵ Óp., cit. Dirección de presupuesto de Risaralda.

⁶⁶ Concejo Municipal de San José del Guaviare. Acuerdo número 022 del 29 de agosto de 2020. Consultado en: https://san-josedelguaviareguaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/sanjosedelguaviareguaviare/content/files/000753/37633_acuerdo-022-creacion-tasa-pro-deporte-y-recreacion-ley-2023-de-2020.pdf

⁶⁷ Secretario de Hacienda de San José del Guaviare. Respuesta a solicitud de información Tasa Pro-Deporte y de Recreación. 3 de febrero de 2023.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Óp., cit. Secretario de Hacienda de San José del Guaviare.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Óp., cit. Secretario de Hacienda de San José del Guaviare

⁷² Óp., cit. Secretario de Hacienda de San José del Guaviare.

⁷³ Óp., cit. Secretario de Hacienda de San José del Guaviare.

⁷⁴ Asamblea Departamental del Tolima. Ordenanza número 0038 del 2 de diciembre de 2020. Consultada en: https://tolima.gov.co/images/pdf/ORD._0038_DE_2020_TASA_PRO_DEPORTE.pdf

⁷⁵ Asamblea Departamental del Tolima. Ordenanza número 0038 del 30 de diciembre de 2022. Consultada en: https://tolima.gov.co/images/pdf/ORD._0038_MODIFICACION_TASA_PRODEPORTE.pdf

⁷⁶ Gobernación del Tolima. Dirección financiera de rentas e ingresos. Respuesta derecho de petición DFRI-163-0537. 8 de febrero de 2023.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Óp., cit. Gobernación del Tolima.

⁷⁹ Óp., cit. Gobernación del Tolima.

ENTE TERRITORIAL	ACTO ADMINISTRATIVO	VIGENCIA RECAUDO TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN	VALOR RECAUDO TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN DE LA VIGENCIA	VALOR RECAUDO FALTANTE TASA PRO DEPORTE DE LA VIGENCIA	DESTINACIÓN TASA PRO DEPORTE Y RECREACIÓN A LIGAS, CLUBES Y FEDERACIONES	% EQUIVALENTE DEL RECAUDO DE LA TASA RESPECTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LA VIGENCIA
Meta	Ordenanza 1088 de 2020 ⁸⁰	2021 y 2022	2021: 3.753.553.475 2022: 12.734.052.236	No señalan	La Tasa financia diferentes proyectos de inversión del Instituto de Deporte y Recreación del Meta, entre los cuales se destaca el Proyecto de "Fortalecimiento de los procesos de formación hacia el deporte competitivo del alto rendimiento en el departamento Meta", el cual tiene por objeto apoyo a diferentes ligas deportivas y federaciones, en donde se comprometen recursos en 2021 por \$1.212.206.042 y 2022: 6.252.225.231.	2021:1.8% 2022: 4.6%

Del anterior cuadro se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El porcentaje del recaudo de la Tasa Pro Deporte y Recreación respecto del total de los ingresos tributarios, no supera el 5,15% en la media de las entidades territoriales consultadas.

- Si bien, en algunas entidades territoriales significa una suma de recaudo de aproximadamente del 5%, no es la generalidad del recaudo, incluso hay recaudos que están por debajo del 1%, en ese sentido, la modificación no genera un mayor impacto tributario a las entidades territoriales.

- Si hay recursos de la Tasa Pro Deporte y Recreación destinados a ligas y federaciones deportivas, tal como se evidencia en las siguientes entidades territoriales consultadas:

En el caso del **Departamento de Casanare**, la Tasa en 2022 tuvo un recaudo de 147.673.966.632 y se destinaron a programas de clubes, ligas y federaciones un valor de 8.163.532.135, es decir, un 5.5% del 100% del valor recaudado.

En el caso de **INDEPORTES TOLIMA**, señalan que la Tasa en 2021 y 2022 tuvo un recaudo de: 2021: 3.362.412.387 y 2022: 10.523.894.993, para un total de: 13.886.307.380. De los cuales, para la vigencia 2021 y 2022 se destinaron para ligas y federaciones un valor de 4.910.000.000 millones de pesos, es decir, 35,3 % del valor total de lo recaudado de la Tasa en 2021 y 2022.

Adicionalmente, señala que "el recurso de Tasa Pro deporte se divide en 7 líneas las cuales tienen diferentes destinaciones según programas o línea estratégica a surtir; el Departamento del Tolima desde el año 2021 viene realizando la contratación de los entrenadores y formadores de ligas a 11 meses gracias a este recurso surgido por la Tasa Pro deporte (...)"

El **departamento de Nariño** certifica que se suscribieron convenios con organismos deportivos tales como clubes, ligas y federaciones en el 2022 por un valor de \$677.732.499, sin embargo, señalan que únicamente los convenios de colaboración

celebrados con ligas departamentales fueron gravados con la Tasa Pro Deporte y Recreación. Lo anterior, significa que de acuerdo a la destinación de la tasa, se les está cobrando a las ligas para luego ser reinvertidas en ellas mismas. Ello confirma que hay una ineficiencia en la gestión del tributo.

En el caso del **departamento de Putumayo** certifican que casi el 90% del recaudo de la Tasa Pro deporte es destinado para clubes, ligas y federaciones deportivas, en ese sentido se constituye una verdadera ineficiencia tributaria y falta de gestión del tributo al gravar a estos órganos deportivos que tienen una función social, que es la de contribuir en la formación de las personas en el deporte.

En el **departamento del Valle del Cauca**, la entidad INDERVALLE señala que las Ligas y Federaciones sí son sujetos pasivos de la Tasa Pro Deporte y Recreación⁸¹, así "Indervalle sí ha realizado pagos a LIGAS Y FEDERACIONES mediante la modalidad de Contratos de Interés Público, sobre los cuales se descontó el 2,5% por concepto de Tasa Pro Deporte y Recreación (...) transfiere dichos recursos a nombre del Departamento de Valle del Cauca". Adicionalmente, señala que en el 2021 se les recaudó \$317.303.633 y en 2022 se recaudaron \$353.881.052, por parte de INDERVALLE a las Ligas y Federaciones, sin embargo, señala la entidad que no tiene conocimiento sobre el valor recaudado por otras entidades, pues estos valores los transfiere INDERVALLE al departamento.

Por tanto, es más eficiente que no se les cobre el porcentaje de la Tasa Pro Deporte y Recreación, y así que puedan destinar ese valor que se les cobra para su funcionamiento.

El **departamento del Meta** constata que la Unidad de Licores del Meta sí suscribió contratos con un club deportivo, en donde se efectuaron retenciones en 2021 por un valor de \$2.319.326 y en 2022 un valor de \$2.388.218. Adicionalmente, por parte de IDERMETA, constata que se celebraron 27 contratos con ligas, 3 contratos con federaciones y 3

⁸⁰ Gobernación del Meta. Respuesta al derecho de petición. 12 de abril de 2023.

⁸¹ INDERVALLE. Respuesta derecho de petición 2023009992 del 2 de junio de 2023.

contratos con clubes, y su recaudo en 2021 y 2022 fue de \$73.031.466⁸².

Adicionalmente, señala que su destinación es conforme al artículo 2° y 3° de la Ley 2023 de 2020, en donde señala este último artículo que será clubes deportivos y escuelas⁸³.

INDEPORTES Boyacá⁸⁴ señala que “realiza convenios únicamente con ligas deportivas y federaciones” y que en año 2021 el valor descontado a las Ligas fue por un valor de \$99.936.740 y en el 2022 fue un valor de \$83.701.924, y que “para el año 2022, los recursos dirigidos hacia las Ligas Deportivas de Boyacá, se les giró a través de una fundación”.

INDERHUILA, constata que “los clubes, ligas, federaciones y entidades deportivas serán sujetos pasivos de la Tasa Pro Deporte y de Recreación”⁸⁵ y señalan que se destinaron del recaudo total en 2021 por un valor de \$2.489.701.084,21, a las ligas deportivas un valor de \$37.895.249, federaciones \$16.000.000 y clubes deportivos \$7.014.208.

Del recaudo total en 2022 por un valor de \$5.100.393.772,58, a las ligas deportivas un valor de 885.391.443, federaciones 34.082.204 y a clubes deportivos 71.879.646.

El **departamento de Santander**, constató que las ligas son sujetos pasivos de la Tasa Pro Deporte, dentro de las cuales se encuentran: Liga nortesantandereana de rugby, Liga de levantamiento de potencia de Norte de Santander, Liga nortesantandereana de tiro con arco, Liga nortesantandereana de karate do, Liga nortesantandereana de gimnasia, Liga nortesantandereana de tejo, Federación Colombiana de Patinaje, Liga nortesantandereana de baloncesto, entre otras⁸⁶. Sin embargo, no señalan la destinación ni el valor total recaudado.

INDEPORTES Quindío, señala que sí son sujetos pasivos de la Tasa Pro Deporte y Recreación las ligas y fundaciones con fines deportivos, en donde en 2021 se recaudó un valor de \$2.238.300 y en 2022 un valor de \$ 4.040.900⁸⁷.

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que las entidades territoriales están cobrando esta Tasa a sujetos pasivos que ostentan la misma calidad de destinatarios del rubro, directa o indirectamente. Por tanto, riñe con los principios de eficacia y justicia tributaria, así como el mismo concepto de tributo que es contribuir con el gasto social, en ese sentido, establecer una no sujeción para clubes, ligas y federaciones deportivas, generará que haya una

mayor inversión social y una indebida gestión de esos recursos, por cuanto está ingresando a las rentas tributarias de la entidades territorial a cargo de un impuesto recaudado para quienes serán los mismos destinatarios.

Establecer la no sujeción respecto a los convenios de colaboración –y cualquier otro tipo de contrato y/o convenio–, en donde las entidades territoriales están suscribiendo actos con los diferentes entes deportivos como clubes, ligas y federaciones, entre otros, tales como: el objeto de aunar esfuerzos para contribuir al deporte y garantizarles procesos integrales a los deportistas y competir en eventos clasificatorios deportivos, genera que los recursos lleguen de manera más expedita a los deportistas.

- Es insuficiente, desproporcional e irracional que se cobre un tributo para luego distribuirlo a los mismos que pagaron el impuesto, en ese sentido, en virtud de los principios tributarios y la finalidad de la Tasa Pro Deporte y Recreación, es necesaria la modificación al hecho generador y a la no sujeción que de allí se deriva pues ello conllevará que los deportistas y destinatarios de la tasa tengan mayor facilidad de acceso a recursos que por la connotación de entidades deportivas tienen como objeto brindarles en virtud del apoyo y desarrollo del deporte.

- Este proyecto de ley contribuirá que los entes deportivos puedan destinar mayores recursos propios al fomento, promoción y desarrollo del deporte, por cuanto no tendrán que destinar un porcentaje para esta obligación tributaria que es ineficiente y que además, riñe con el concepto del principio de justicia tributaria, pues este sistema tributario debe propender por brindar mayor eficacia en el recaudo y distribución de los mismos recursos.

En conclusión, el recaudo a organizaciones deportivas por concepto de la Tasa Pro Deporte y Recreación es un porcentaje mínimo y que si se estableciera la no sujeción, no habría impacto fiscal por cuanto este mismo rubro es invertido en estas mismas organizaciones deportivas, directa e indirectamente beneficiándolas de conformidad con la destinación del artículo 2° y 3° de la Ley 2023 de 2020, por el contrario, la adopción de esta no sujeción va a tener un alto impacto social y deportivo en los deportistas y las organizaciones deportivas que propenden por el fomento, promoción y desarrollo de los deportistas por cuanto no se les retendrá o descontará de los contratos que suscriban con las entidades territoriales, este valor de la Tasa Pro Deporte y Recreación, y por tanto, podrán destinar estos recursos a sus ligas, federaciones y clubes.

7. Importancia del proyecto de ley

La propuesta del proyecto de ley para los clubes deportivos, clubes promotores, clubes con deportistas profesionales, las asociaciones deportivas departamentales o del distrito capital y las ligas y federaciones deportivas, obedece a criterios razonables y de justicia y eficiencia tributaria.

En ese sentido, es importante resaltar que en virtud del artículo 2° de la Ley 2023 de 2020, la destinación específica del impuesto ha sido para los clubes deportivos, clubes promotores, clubes

⁸² Departamento del Meta. Respuesta derecho de petición 2 de junio de 2023. Rad. 2700.194.2023.

⁸³ Departamento del Meta. Respuesta derecho de petición 2 de junio de 2023. Rad. 2700.195.2023.

⁸⁴ INDEPORTES Boyacá. Respuesta derecho de petición 5 de junio de 2023. Rad. 1600-14-022.

⁸⁵ INDERHUILA. Respuesta derecho de petición 13 de junio de 2023. Rad. IH.2-2023-0859.

⁸⁶ Gobernación del Norte de Santander. Respuesta derecho de petición 26 junio de 2023. Rad. 2023-08400- 014709-1.

⁸⁷ INDEPORTES Quindío. Respuesta derecho de petición 30 de junio de 2023. Rad. GG-545.

con deportistas profesionales, las asociaciones deportivas departamentales o del distrito capital y las ligas y federaciones deportivas; sin embargo, al mismo tiempo, estos contratos y convenios suscritos con estas entidades deportivas, en el marco del hecho generador, han sido gravados con este impuesto.

Lo anterior significa que, son sujetos pasivos y al mismo tiempo ese recaudo se regresa a estos, al realizar actividades que se encuentran en el marco de la destinación específica. Por tanto, se está generando una ineficacia en la gestión y administración del recurso, pues se destinan recursos económicos y humanos para recaudar este impuesto a los clubes deportivos, clubes promotores, clubes con deportistas profesionales, las asociaciones deportivas departamentales o del distrito capital y las ligas y federaciones deportivas, para luego regresarles el mismo recaudo al ser parte de los apoyos que prevé el artículo 2° de la Ley 2023 de 2020.

Adicionalmente, es importante resaltar que esta Tasa Pro Deporte y Recreación está generando las mismas consecuencias que las estampillas, si bien gravan contratos o convenios para ser invertidos en un sector, generalmente los contratos o convenios que gravan tienen que elevar sus montos por cuanto, generalmente, las personas jurídicas deben elevar sus costos para contemplar el valor de lo que pagan por estampillas, y en este caso, por la Tasa Pro Deporte y Recreación. En ese sentido, es necesario que prevalezca la eficiencia y la justicia tributaria en contraposición a los efectos fiscales que tiene que modificar el hecho generador en cuanto a la excepción para entidades deportivas, pues tiene un fin constitucional (justicia tributaria y eficiencia tributaria del artículo 95 constitucional) razonable y proporcional.

Razonable en el sentido en que es incoherente que se graven contratos y convenios de entidades deportivas cuando las entidades territoriales tienen la obligación de distribuir este mismo recaudo en proyectos y programas de estas entidades deportivas. Por tanto, realizar estas modificaciones generará que los recursos les lleguen más eficazmente a los deportistas de las entidades territoriales y que las entidades deportivas puedan tener mayores recursos para seguir promocionando, fomentando y desarrollando el deporte.

Adicionalmente, es proporcional por cuanto, no se está modificando el hecho generador para todos los contratos y convenios sino excepcionalmente para un sector, este es, para el sector deporte por ser destinatarios indirectamente de los recursos que se recaudan de este tributo.

8. Conflicto de intereses

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 Ley 5ª de 1992. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal

de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (Negrilla propia).
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En el mismo sentido, ha manifestado ya la Honorable Corte Constitucional, que el inevitable interés político que subyace a una reforma constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés en sentencia C 294 de 2021, estableció lo siguiente:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún Congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un Acto Legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos –inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución– los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses –tales como los intereses económicos particulares del Congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político–. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los Congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como, por ejemplo, todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el Gobierno y la oposición y las entidades territoriales”.

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que, para la discusión y aprobación de este proyecto de ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los

conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

9. Referencias bibliográficas

Libros y/o documentos

- Departamento Administrativo de Hacienda. Respuesta derecho de petición 202341730100085422. 10 de febrero de 2023.
- Departamento del Meta. Respuesta derecho de petición 2 de junio de 2023. Rad. 2700.195.2023
- Dirección de presupuesto de Risaralda. Respuesta derecho de petición 20230123- 1625-E. 6 de febrero de 2013.
- Director Técnico de Rentas del Departamento de Casanare. Respuesta a derecho de petición. 22 de marzo de 2023.
- Gobernación de Cundinamarca. Respuesta derecho de petición 10 de febrero de 2023.
- Gobernación de Nariño. Secretario de recreación y deporte del departamento de Nariño. Respuesta a derecho de petición 16 de marzo de 2022.
- Gobernación del Norte de Santander. Respuesta derecho de petición 26 junio de 2023. Rad. 2023-08400-014709-1.
- Gobernación del Tolima. Dirección financiera de rentas e ingresos. Respuesta derecho de petición DFRI-163-0537. 8 de febrero de 2023.
- HERNÁNDEZ, Fernando. La justicia tributaria en el ordenamiento plural. Revista Bolivariana de derecho Iuris Tantum. 2016.
- INDEPORTES Boyacá. Respuesta derecho de petición 5 de junio de 2023. Rad. 1600- 14-022
- INDERHUILA. Respuesta derecho de petición 13 de junio de 2023. Rad. IH.2-2023- 0859.
- INDEPORTES TOLIMA. Respuesta a derecho de petición con radicado No. IDT 033.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Consultado en:
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-199920%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- INDEPORTES Quindío. Respuesta derecho de petición 30 de junio de 2023. Rad. GG- 545.
- INDERVALLE. Respuesta derecho de petición 2023009992 del 2 de junio de 2023.
- Secretaría de Hacienda Departamental del Huila. Respuesta a derecho de petición 2023PQR0001784. 2 de febrero de 2023.
- Secretario de Despacho del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. Respuesta derecho de petición número 202310016087. 13 de febrero de 2023.
- Secretario de Hacienda Departamental de Putumayo. Respuesta a derecho de petición. 16 de marzo de 2023.
- Secretario de Hacienda de San José del Guaviare. Respuesta a solicitud de información Tasa Pro Deporte y de Recreación. 3 de febrero de 2023.
- SOLER, María. Deber de contribuir y derecho de propiedad en el ámbito de protección de los derechos humanos. Edit. Universidad de Alicante. 2011. España.

Normas

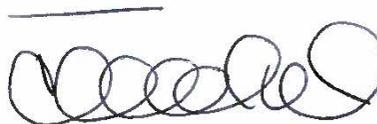
- Asamblea Departamental de Cundinamarca. Ordenanza 039 de 2020. Consultado en: https://impuvehiculo.cundinamarca.gov.co/vehiculos/uploads/Ordenanza_No.0_39-2020_Estatuto_de_Rentas.pdf
- Asamblea Departamental del Huila. Ordenanza 0051 del 1° de diciembre de 2020. Consultado en: <https://www.huila.gov.co/documentos/496/normatividad/>
- Asamblea Departamental de Magdalena. Ordenanza 121 de 2021. Consultada en: <https://www.gobernaciondelmagdalena.gov.co/ordenanza-121-por-medio-de-la-cual-se-crea-y-reglamenta-la-tasa-prodeporte-y-recreacion-en-el-departamento-del-magdalena-y-se-confiere-una-autorizacion/>
- Asamblea Departamental de Nariño Ordenanza 11 de 2022. Consultada en: <https://sitio.narino.gov.co/normatividad/>
- Asamblea Departamental de Nariño Ordenanza 23 de 2022. Consultada en: <https://sitio.narino.gov.co/normatividad/>
- Asamblea Departamental de Nariño Ordenanza 24 de 2022. Consultada en: <https://sitio.narino.gov.co/normatividad/>
- Asamblea Departamental de Risaralda. Ordenanza 023 de 2020. Consultada en: <https://www.risaralda.gov.co/documentos/150216/ordenanzas-2020/>
- Asamblea Departamental del Tolima. Ordenanza número 0038 del 2 de diciembre de 2020. Consultada en: https://tolima.gov.co/images/pdf/ORD._0038_DE_2020_TASA_PRO_DEPORTE.pdf
- Asamblea Departamental del Tolima. Ordenanza número 0038 del 30 de diciembre de 2022. Consultada en: https://tolima.gov.co/images/pdf/ORD._0038_MODIFICACION_TASA_PRODEPORTE.pdf
- Concejo Municipal de Cali. Acuerdo número 0530 de 2022. Consultado en: <file:///Users/vanessagonzalez/Downloads/Acuerdo%20No.0530.pdf>
- Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo número 018 de 2020. Consultado en: https://simi.concejodemedellin.gov.co/Invitados;jsessionid=c73f932d899944e8061_25b1d4aab
- Concejo Municipal de Pasto. Acuerdo número 025 de 2020. Consultado en: <https://concejodepasto.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/Acuerdo-025-Tasa-Pro-Deporte-y-Recreacion-2020.pdf>
- Concejo Municipal de San José del Guaviare. Acuerdo número 022 del 29 de agosto de 2020. Consultado en:

https://sanjosedelguaviareguaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/sanjosedelguaviareguaviare/content/files/000753/37633_acuerdo-022-creacion-tasa-pro-deporte-y-recreacion-ley-2023-de-2020.pdf

- Congreso de la República. Ley 2023 de 2020.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.
 - Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
 - Corte Constitucional. Sentencia C 743 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.
 - Corte Constitucional. Sentencia C 060 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
 - Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
 - Corte Constitucional. Sentencia C 521 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
 - Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
 - Corte Constitucional. Sentencia C 315 de 2022. M.P. Natalia Ángel Cabo.
- De los honorables Congresistas,



JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño.



CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de Julio del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 036 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: Juan Daniel Peñuela

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 969 - Lunes, 31 de julio de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 032 de 2023 Cámara, por la cual se autoriza la creación del Fondo Manizales Eje del Conocimiento y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 034 de 2023 Cámara, por medio de la cual se reconoce al río Caquetá, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos , y se establecen medidas para su protección y conservación, y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 036 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establece no sujeciones a la Tasa Pro Deporte y Recreación.....	16