



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1679

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 302 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se decreta al municipio de Villavicencio Distrito Especial, Bioturístico, Cultural y Educativo.

Bogotá, D. C., agosto de 2023

Honorable Senador

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley, por medio del cual se decreta al municipio de Villavicencio Distrito Especial, Bioturístico, Cultural y Educativo.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el Proyecto de ley que se adjunta al presente y que tiene como objeto decretar al municipio de Villavicencio Distrito Especial, Bioturístico, Cultural y Educativo.

Atentamente,

ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se decreta a la ciudad de Villavicencio Distrito Especial, Bioturístico, Cultural y Educativo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Decrétese a la ciudad de Villavicencio Distrito Especial, Bioturístico, Cultural y Educativo, con el fin de dotarla de instrumentos legales que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 2º. El Distrito Especial Bioturístico, Cultural y Educativo de Villavicencio se registrará por la Ley 1617 de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales” y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del Senador,

ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY 302 DE 2023

por medio del cual se decreta a la ciudad de Villavicencio Distrito Especial, Bioturístico, Cultural y Educativo.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de esta iniciativa es procurar por el desarrollo de la ciudad de Villavicencio mediante

su transformación a Distrito Especial, Turístico, Cultural y Universitario, para que de esta manera se logre fortalecer su progreso a partir de la integración económica y social que permita la explotación de los recursos turísticos, culturales y universitarios, fomentando actividades, proyectos y políticas públicas de conservación, protección, desarrollo turístico y fortalecimiento universitario como factor de emprendimiento, desarrollo económico, social para beneficio de la población villavicencense en particular y de los colombianos en general.

1. MARCO NORMATIVO

El artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales se dividen en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. De igual manera, este artículo señala que la Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y providencias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009, con ponencia del Magistrado, Mauricio González Cuervo, indicó que la competencia para definir la división general del territorio, así como para crear, eliminar, modificar, o fusionar entidades territoriales, corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución Política, cuyo tenor literal señala:

“ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

Mediante la expedición de la Ley 1617 de 2013, el Congreso de la República, estableció el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Especiales con el objetivo, de *“dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”*¹.

El artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 establece como requisitos para que proceda la creación de un Distrito Especial, los siguientes:

1. Contar con por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) o estar ubicados en zonas costeras, **tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento** o fronterizo.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

En primer lugar, considerando que el municipio de Villavicencio no solo es capital del departamento del Meta, sino que, como se mostrará, cuenta con pleno potencial para el desarrollo del turismo y la cultura, se tiene que el primer requisito establecido en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 está debidamente cumplido.

En segundo lugar, la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes se encuentra actualmente adelantando el trámite de la solicitud de concepto sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, por lo cual, el requisito señalado en el numeral 2 del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 estará cumplido previo a la culminación del trámite del presente Proyecto de ley.

Por último, el pasado 3 de abril de 2019, el Concejo Municipal rindió concepto favorable para que Villavicencio adquiriera la calidad de distrito, por lo que el requisito exigido en el numeral 2 del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 también está cumplido.

2. RAZONES DE CONVENIENCIA

2.1. De orden institucional

La transformación de la ciudad de Villavicencio en Distrito Especial servirá de medio de desarrollo para garantizar la gestión de planificación, regulación y transformación de la Administración Municipal.

El régimen de Distritos Especiales permite obtener provecho las ventajas comparativas y competitivas del territorio con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través no solo del fortalecimiento de la institucionalidad en territorio, con el fin de profundizar la democracia participativa que, a su vez, permite incrementar la capacidad a las alcaldías de tomar decisiones que respondan a las demandas y necesidades reales de la población de manera más inmediata a través de mecanismos de Gobierno más cercanos a la población, lo cual igualmente contribuye a consolidar la descentralización.

La Ley 1617 de 2013 es una herramienta macro que permite a las entidades territoriales potencializar sus ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo económico para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, al tiempo que profundiza el concepto de democracia desde la ampliación de la descentralización y de la mayor y mejor participación comunitaria y ciudadana en los

¹ Ley 1617 de 2013, artículo 1°.

municipios como células básicas de la organización político-administrativa del Estado colombiano.

Entre las ventajas de la declaración como distrito que resultan más provechosas, dadas las condiciones particulares de la ciudad de Villavicencio, se destaca la posibilidad para la administración local de incentivar y fortalecer la actividad turística, a través del diseño e implementación de planes especialmente dedicados para ello, hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos al área del distrito en los casos previstos en la ley, además de la posibilidad que adquiriría de solicitar al departamento que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos preferencialmente en ellos.

De otra parte, también resulta útil para la ciudad la posibilidad de administrar los bienes de uso público que puedan usufructuarse, por lo cual los bienes ubicados en el territorio que sean patrimonio de la Nación podrán ser administrados por las autoridades del respectivo distrito.

Otras de las ventajas que trae el cambio de municipio a distrito, tiene relación con el desarrollo de las actividades de reconstrucción, restauración y conservación de las áreas o zonas del territorio distrital, o bienes o conjunto de estos, eventos o acontecimientos que sean declarados o recibidos de la Nación. Si bien, en principio, podría llegar a considerarse que se trata de más funciones en cabeza de la entidad territorial, dado que, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 102 de la Ley 1617 de 2013, los Distritos tienen la posibilidad de acudir a varias fuentes de financiación para adelantar tales tareas, es claro que se estaría ante una nueva fuente de recursos que le sería de utilidad al ente territorial para conservar su patrimonio. Así, por ejemplo, se destaca que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.4.2.8 del Decreto número 1080 de 2015, dichas fuentes podrán incluir la Estampilla “Procultura”, si la entidad decide adoptarla, el Sistema General de Participaciones y el Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, establecido en los artículos 512-1 y 512-2 del Estatuto Tributario.

De otro lado, la estructura institucional que adquiriría Villavicencio al convertirse en un Distrito Especial le permitirá profundizar la democracia participativa, en tanto contará con una organización político-administrativa más a tono con los valores democráticos modernos. Si bien se conserva como instituciones máximas administrativas a la alcaldía y al concejo, las localidades tendrían una mayor participación dentro de su territorio, presidida por un alcalde. Así, cabe resaltar que se generan al interior de cada una de las juntas administradoras locales espacios de discusión y decisión en materias relacionadas con los respectivos planes de desarrollo, la vigilancia y control de los servicios

públicos y proyectos de inversión, al tiempo que cumplirán con las funciones delegadas por el municipio en materia de construcción de obras y de servicios públicos.

En resumen, la declaratoria de Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo al municipio de Villavicencio, en el departamento del Meta permitiría, entre otros:

- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
- Hacerse partícipe de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.
- Fortalecer y ampliar su actividad turística.
- Ampliar las zonas francas de servicios turísticos.
- Solicitar al departamento del Meta que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos y destinados preferencialmente en sus proyectos.
- Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables como distrito especial.
- Profundizar la democracia participativa.

2.2. De orden socioeconómico

La transformación del municipio de Villavicencio a Distrito Especial, resultaría altamente conveniente para los habitantes y empresas establecidas en la ciudad, por estar encaminada a promover y afianzar el desarrollo económico en el mediano y largo plazo a través del fortalecimiento de sus sectores turístico, cultural, agroindustrial y educativo, con el propósito de obtener el mayor provecho posible de su ubicación estratégica y del avance generado por las vías de comunicación actuales y en construcción.

Elevar al municipio a Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo es dotar de recursos e instrumentos a la ciudad de Villavicencio que permitan la recuperación de la navegación por el río Meta y la carretera Puerto Gaitán-Puerto Carreño, proyectos articulados con los departamentos del Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada.

La realización de los proyectos antes mencionados permitirá la comunicación hacia Venezuela y el Océano Atlántico, facilitando el comercio y progreso a partir de la integración económica y social, además de potencializar el ecoturismo y la industria agropecuaria en beneficio de la población de Villavicencio en particular y los colombianos en general.

El departamento del Meta es el mayor productor de hidrocarburos y las principales compañías están asentadas en su territorio, convirtiendo a Villavicencio en el centro de sus actividades y comunicaciones con el resto de Colombia y con el Mundo.

2.2.1. Biodiversidad y Turismo

Dada su ubicación privilegiada, Villavicencio cuenta con la única vía nacional que, por ser la puerta de entrada de la “Media Colombia”, esto es la zona sur oriental del país, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta, conecta esta región con el Distrito Capital y el centro y norte del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que la Orinoquía es una de las regiones más biodiversas del mundo, se requiere que Villavicencio, como puerta de entrada a dicha región, cuente con una institucionalidad fuerte que redunde en un afianzamiento de los mecanismos de protección y preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de las riquezas y los minerales que se encuentran en toda la región.

La Orinoquía cuenta con grandes reservas ecológicas como las serranías de La Macarena y Chiribiquete, así como con yacimientos de los más diversos minerales especialmente en los departamentos del Guainía y Vichada, además de la más alta producción de hidrocarburos de todo el país, por lo que se requiere que se consolide el proceso de descentralización en el territorio a través de la institucionalidad administrativa que posibilite su desarrollo.

La región Llanos-Orinoquía cuenta con un potencial de desarrollo único debido a factores naturales diferenciadores como el tamaño de su territorio, sus ecosistemas estratégicos, su biodiversidad, su oferta hídrica, la existencia de hidrocarburos y la disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial, forestal, inclusiva, sostenible y tradicional. En términos per cápita (Dane, 2016), el PIB de la región es superior al nacional - \$19.600.000 en 2016, frente a \$13.700.000, esto se debe a la alta participación del sector minero, lo que plantea la necesidad de construir ventajas competitivas que le permitan a la región diversificar su base productiva como contemplan las visiones departamentales.

Desde Villavicencio se conecta el centro del país con una de las regiones más biodiversas del planeta, con áreas únicas de naturaleza exuberante y única, dignas de ser apreciadas a través de una industria turística que tenga las garantías y el respaldo institucional para ejercer sus actividades de manera responsable y sostenible y que, a su vez, pueda ser eficientemente controlada por las autoridades para garantizar con ello el mantenimiento de la riqueza natural. Los sectores turístico y cultural de la ciudad se han beneficiado mutuamente y han crecido de la mano en la ciudad de Villavicencio. Prueba de ello es que la ciudad ha venido ganando un amplio reconocimiento nacional e internacional por la realización de diversos eventos que resaltan las tradiciones y cultura llaneras, así como por la construcción y consolidación de diferentes sitios de

interés, los cuales atraen a turistas de todo el país y del exterior interesados en conocer más acerca de la biodiversidad y cultura de la región.

Por lo anterior, es necesario continuar en la senda de fortalecimiento del sector turístico y cultural para hacer estas actividades económicas sostenibles en el largo plazo, garantizando con ello la generación y preservación tanto de los recursos naturales de la región, como de empleos de calidad.

Para este fin, conviene que Villavicencio sea declarado distrito especial y pueda participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo del nivel nacional y elaborar su propio Plan Sectorial, así como diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en el nivel local, nacional e internacional, para lo cual las autoridades distritales podrán celebrar Convenios de Fomento y Desarrollo de Turismo con entidades o empresas de carácter internacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 1617 de 2013.

Tal como lo ha señalado la Organización Mundial del Turismo (OMT), para los países en desarrollo, el turismo constituye la opción de desarrollo económico más viable y sostenible y, en algunos de ellos, la principal fuente de entrada de divisas. Parte de estos ingresos revierte en diferentes grupos de la sociedad y, si el turismo se gestiona centrándose prioritariamente en la atenuación de la pobreza, puede beneficiar directamente a los grupos más pobres mediante el empleo de la población local en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a los turistas, la gestión de pequeñas empresas y empresas comunitarias, etc.²

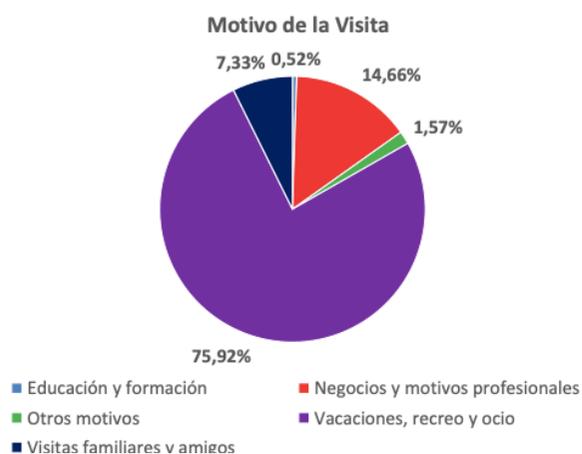
Como parte del fenómeno de globalización, la actividad turística se encuentra en un momento de crecimiento gracias a la conexión que se ha generado y fortalecido entre las economías de los diferentes países y por la que se ha dado la expansión de la red de transporte en todos los niveles. Igualmente, gracias a la expansión y diversificación de medios de comunicación y las redes sociales, por los cuales hoy la experiencia personal de viajeros alrededor del mundo alcanza una audiencia mucho más amplia, hoy turistas de todo el mundo tienen la posibilidad de conocer lo que tienen para ofrecer lugares que antes eran menos populares o que eran considerados apartados, aun sin serlo.

Así las cosas, la globalización ha dado lugar al crecimiento agigantado del concepto de turismo alternativo, en el cual se encuentran inmersas distintas modalidades de turismo como, por ejemplo, cultural, de aventura, musical, ecológico, de avistamiento de aves, entre otros, que tienen en común la intención de apartarse de las características que presenta el turismo tradicional y en el cual, como se mostró previamente, la ciudad de Villavicencio tiene todo un mundo de opciones para ofrecer. Por esta razón, se hace necesario incrementar las capacidades

² <http://step.unwto.org/es/content/el-turismo-y-la-atenuacion-de-la-pobreza>

de gobernanza de la ciudad de manera que pueda acceder a nuevas fuentes de recursos y mejore su capacidad de gestión, para lo cual se pretende declarar a Villavicencio como Distrito Especial, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

Según la información recolectada por el Instituto de Turismo de Villavicencio en el último trimestre de 2022, el principal motivo que tienen los turistas para visitar la ciudad es vacaciones, recreo y ocio en un 76%, seguido muy lejos por negocios y asuntos profesionales con un 15% y visitas a familiares y amigos con un 7%.



Fuente: Instituto de Turismo de Villavicencio, 2023.³

Entre los eventos culturales que atraen el turismo a Villavicencio y que se desarrollan a lo largo del año en la ciudad se destacan:

- Torneo y Reinado Internacional del Joropo: Realizado entre los meses junio y julio, cuenta con la presentación de artistas nacionales e internacionales.
- Feria Agroindustrial, Equina, Bovina y Turística Expo-malocas: Celebrada en el mes de enero, tiene como propósito seleccionar los mejores ejemplares de equinos y bovinos del país.
- Celebración Oficial de la Fundación de la Ciudad: El 6 de abril se celebra los cumpleaños de la ciudad con diferentes eventos culturales y folclóricos.
- Encuentro Mundial de Coleo: Evento que reúne coleadores nacionales e internacionales practicantes de este deporte vernáculo que consiste en tomar una res por la cola desde una cabalgadura y hacerlo caer al suelo, el cual se realiza en el mes de octubre en la manga de Coleo Benedicto Cely, ubicada en el parque Las Malocas.
- Mundial de la Mujer Vaquera: Se desarrolla en marzo y mujeres de distintos países compiten para llevarse el título de “la mujer vaquera” una competencia que está

conformada por tres pruebas: lazo, carrera de estacas y barriles, es una prueba de tiempo y quien termine todo en el menor tiempo posible gana.

- Festival Llanero: Celebrado a principios del mes de diciembre, donde se muestran costumbres típicas de la ciudad.
- Día de la Llaneridad: Se cumple el último viernes de cada mes, y busca estimular y aumentar el sentimiento de pertenencia y arraigo por las costumbres locales.
- Joropódromo: Espectáculo de baile a campo abierto, en el que participan más de 2.000 parejas provenientes de academias e instituciones privadas y gubernamentales de Colombia y Venezuela.

Además de los eventos que atraen el turismo en determinadas temporadas, Villavicencio es reconocido y exaltado por la belleza de su centro histórico conformado por joyas arquitectónicas y culturales y por la existencia y conservación de lugares que permiten apreciar la belleza y esplendor de la naturaleza de esta parte del país, los cuales son visitados los 12 meses del año, entre los que se destacan los siguientes:

- Plaza los Libertadores: Considerado como uno de los mejores parques de la capital, ubicado en el centro de la ciudad, allí se encuentran los bustos del Libertador Simón Bolívar y el General Francisco de Paula Santander.
- Catedral de Nuestra Señora del Carmen: En 1845 pasó por la población de Gramalote el cura párroco de San Martín, Ignacio Osorio, quien insinuó y convenció a los vecinos del caserío de que debería edificarse una capilla que, además de ser refugio de católicos y creyentes, iniciaría la demarcación de una plaza que simboliza a la población. La iniciativa fue acogida por los habitantes del lugar, quienes ofrecieron construirla. Tres años más tarde, en 1848, volvió el sacerdote y encontró la labor concluida rudimentariamente; la bendijo poniéndola bajo el amparo de Nuestra Señora del Carmen.
- Monumento a Cristo Rey: Esta obra, iniciada en 1949 por Pedro Elíseo Achury Garavito e inaugurada en 1954, está localizada en la parte alta de la ciudad, en el cerro denominado El Redentor, y permite observar la ciudad en toda su extensión y belleza.
- Monumento a Los Fundadores: La última obra realizada por el reconocido escultor colombiano, Rodrigo Arenas Betancourt, se encuentra ubicada en el parque que lleva el mismo nombre en la vía que de Villavicencio conduce al municipio de Acacías.
- Museo Urbano Patrimonial del País: Es un espacio que preserva y exalta las tradiciones

³ Turismo en Villavicencio, Informe de caracterización de visitantes cuarto trimestre del 2022 del Instituto de Turismo de Villavicencio.

y la cultura del llano, es el primero de su categoría en Colombia.

- Bioparque Los Ocarros: Por la vía que conduce a Restrepo y Cumaral, alrededor del lago que forma las aguas del caño Vanguardia y como puerta de entrada a la reserva natural del mismo nombre. Es la única institución zoológica del país dedicada exclusivamente a la preservación de las riquezas naturales regionales, que reúne de manera integral la biodiversidad de fauna, flora y de ecosistemas propios de la Orinoquía Colombiana. En su interior, se destacan el serpentario, los ocarros y armadillos gigantes, el caimán del Orinoco y el oso de anteojos.
- Parque Arawana: Por la vía que conduce al municipio de Puerto López, se encuentra el parque que permite vivir la experiencia de estar en un caserío llanero, el cual integra: turismo, recreación y respeto por la naturaleza. El parque cuenta con varias zonas entre las cuales se destacan: Eco-zoo, Hotel, Playa Alta, el Pueblito Llanero y Orinoquito, así como una Reserva Indígena, la Laguna Tucunare, entre otros. Atracciones estas ubicadas en medio de un paisaje exuberante en fauna y flora nativa de la Orinoquía colombiana.
- Parque las Malocas: Escenario diseñado con la concepción de parque temático, en donde se presenta una exhibición permanente del mundo del caballo, la cultura e idiosincrasia llanera a través del ambiente de un “hato llanero”. En este Parque tiene lugar la Feria Exposición Pecuaria y Agroindustrial más importante del departamento. Igualmente, allí se encuentra el sendero de mitos y leyendas, con el cual se pretende mantener y fortalecer la tradición oral de la región.
- Casa de la Cultura “Jorge Eliécer Gaitán”: Fundada el 11 de junio de 1971, fomenta, estimula y difunde las manifestaciones culturales, posee una biblioteca pública, que a su vez presta los servicios de biblioteca escolar. Además, cuenta con el Cine Club Villavicencio, donde se proyectan películas de gran calidad cultural, y una Escuela de Artes.
- Monumento a los Caídos en Acción: Ubicado en la vía a Puerto López. Monumento que se erige en honor al General asesinado Carlos Julio Gil Colorado y a los soldados caídos en combate.
- Parque de la Vida: Construido en favor de la comunidad, está ubicado a un extremo de la Avenida Circunvalar; cuenta con un salón de conferencias, destinado para exposiciones culturales; servicio de restaurante, piscinas para niños y adultos y campos abiertos para recreación; por su belleza y perfección, se destaca como uno de los principales centros de atracción, recreación y deporte para la juventud llanera, cuenta además canchas de fútbol, una de ellas sintética y amplias zonas verdes.
- Parque de los Periodistas: Recibió este nombre el 9 de febrero de 1987, de común acuerdo con la Alcaldía y el Concejo y el Círculo de Periodistas del Meta.
- Parque de los Estudiantes: Recibió este nombre a raíz de la muerte de los estudiantes Alexis Umaña y Yesid Castañeda, en 1974. El monumento que allí se levanta se denominó “*Espíritu y Sangre*”, en homenaje al pueblo que lucha por su liberación. Fue elaborado por el maestro Álvaro Vásquez. Ubicado frente al parque banderas y la Corporación Universitaria del Meta.
- Plaza de Banderas: Inaugurada el 6 de abril de 1985, el diseño y la dirección de la obra estuvieron a cargo de la administración municipal con la ayuda de las comunidades. Las astas y el material para su ejecución fueron donados por las juntas de acción comunal. Vale la pena destacar que allí se levanta el busto del prócer de la independencia Antonio Villavicencio y Verástegui, por quien se adoptó el nombre de la ciudad.
- Parque Sikuni: Ubicado al oriente de la ciudad con juegos mecánicos, escenario recreacional y deportivo con ocho canchas de tenis, básquetbol, piscinas con toboganes, gimnasio, pista de karts, spinning y senderos peatonales.
- Plazoleta los Centauros: Centro cultural donde se reúnen los pobladores para apreciar las diferentes manifestaciones del folclore llanero. También es considerado como un sitio para realizar negocios y tomar una cerveza.
- Parque El Hacha: Construido en 1977 en homenaje a José Eustasio Rivera, poeta y novelista colombiano, escritor de *La Vorágine*, obra donde narra las leyendas de los llanos del Orinoco y la Selva Amazónica. El hacha representa el esfuerzo del labriego.
- Centro de la Ciudad: Puede observarse la plaza central, comercio variado y calle de los cafés, en donde puede adquirirse esta bebida.
- Casa del Joropo: Espacio cultural, en donde Corculla, abre sus puertas para que el público en general y a través de un sencillo recorrido los turistas aprenden y se divierten con el folclor musical llanero, (talleres de instrumentos llaneros, joropo, grandes intérpretes de la música llanera).
- Teatro La Vorágine: con este escenario la ciudad ingresa al verdadero mundo de las expresiones culturales internacionales, por ser el más moderno de la región, sus especificaciones corresponden a las

exigencias de los más importantes centros culturales.

- Biblioteca Municipal Germán Arciniegas: La Biblioteca debe su nombre al notable escritor, historiador y diplomático Germán Arciniegas, en la actualidad este monumento nacional es un complejo cultural de 4.200 metros cuadrados de construcción de estilo Republicano.

Como se ve, Villavicencio tiene la fortuna de contar con factores muy favorables para su desarrollo y el de sus habitantes, como son su fauna y flora, en una excepcional ubicación geográfica a escasos kilómetros de la capital del país, razón que le ha permitido a la industria del turismo de la ciudad adquirir una relevancia importante en el desarrollo económico de la región, pero se requiere poder garantizar que el Estado, representado en la autoridad local, cuente con las herramientas jurídicas y administrativas que le permitan hacer presencia efectiva en todo el territorio para garantizar un adecuado crecimiento de la industria turística, herramientas que se obtendrían a través del régimen de distrito especial.

2.2.2. Sector Educativo

Por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquía, Villavicencio se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior, al cual llegan jóvenes

de los departamentos vecinos a recibir sus estudios en pregrado y posgrado, tal como se concluye de la comparación con las ciudades capitales de los 6 departamentos que conforman la región (Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta) que se muestra a continuación:

Número de Estudiantes de Educación Superior Matriculados en ciudades capitales de la Orinoquía en 2020 ⁴		
Departamento	Ciudad	Número
Meta	Villavicencio	30.334
Casanare	Yopal	14.106
Guaviare	San José del Guaviare	2.137
Arauca	Arauca	1.805
Guainía	Inírida	759
Vichada	Puerto Carreño	508
Vaupés	Mitú	295

Fuente: Elaboración UTL H.S. Alejandro Vega Pérez con datos del Ministerio de Educación Nacional, 2023.

Como se ve en la tabla anterior, el número de estudiantes matriculados en programas de educación superior en el año 2020 en la ciudad de Villavicencio triplicó la cifra de la segunda capital de la región con mayor número de matriculados en el mismo período.

De igual manera, en comparación con los municipios del departamento donde también se ofrecen programas de educación superior la diferencia resulta sustancial, lo que demuestra que, por sus características, Villavicencio se ha constituido en un polo de atracción de población estudiantil de educación superior:

Estudiantes de Educación Superior matriculados en el Meta por tipo de formación ⁵								
Municipio	Pregrado			Posgrado			Total Estudiantes Matriculados en IES	No. de IES
	Técnica Profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría	Doctorado		
Villavicencio	881	4165	24424	726	105	12	30.313	21
Acacias	1	251	256	27	12	0	547	3
Barranca de Upía	0	0	27	0	0	0	27	1
Cumaral	0	32	274	1	0	0	307	2
Fuente de Oro	1	0	0	0	0	0	1	1
Granada	76	735	67	0	0	0	878	3
Mesetas	1	0	0	0	0	0	1	1
La macarena	0	0	45	0	0	0	45	1
Puerto Concordia	0	0	58	0	0	0	58	1
Puerto Gaitán	0	137	0	0	0	0	137	1
Puerto López	1	0	0	0	0	0	1	1
Puerto Lleras	1	0	0	0	0	0	1	1
Puerto Rico	0	0	16	0	0	0	16	1
San Juan De Arama	1	0	0	0	0	0	1	1
San Martín	0	0	60	22	83	0	165	2
Vistahermosa	2	0	0	0	0	0	2	1
TOTAL	965	5.320	25.227	776	200	12		42

Fuente: Elaboración UTL H.S. Alejandro Vega Pérez con datos del Ministerio de Educación Nacional, 2023.

⁴ Datos del Ministerio de Educación Nacional disponibles en https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/y9ga-zwzy

⁵ Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/y9ga-zwzy

En respuesta al crecimiento de su población estudiantil de educación superior, Villavicencio ha sido beneficiada con la entrada en funcionamiento en su territorio de 5 instituciones de educación superior adicionales a las existentes en 2011, situación que impacta positivamente no solo la ampliación de la oferta educativa sino, además, la generación de empleos de calidad, tanto directos como indirectos, y la inversión de recursos en la ciudad visibles en la construcción de edificios, adquisición de insumos, contratación de bienes y servicios necesarios para la operación de estas instituciones, lo que redundo en un crecimiento económico sostenido en la ciudad.

IES con oferta en Villavicencio ⁶	
Año	No.
2011	16
2012	20
2013	24
2014	22
2015	21
2016	24
2017	22
2018	21
2019	23
2020	21
Variación Porcentual de 2011 a 2020	31%

Fuente: Elaboración UTL H.S. Alejandro Vega Pérez con datos del Ministerio de Educación Nacional, 2023.

Pese al resultado positivo de la comparación entre el número de instituciones de educación superior que entre 2011 a 2020 ofrecen sus servicios en Villavicencio, resulta preocupante ver que desde 2016 se ha venido presentando una variación descendente de dicho número pasando de 24 instituciones en dicho año a 21 en 2020, lo que muestra la necesidad de fortalecer la infraestructura de la ciudad para mantener la oferta educativa en beneficio de la región de la Orinoquía.

Entre las principales instituciones de educación superior que actualmente ofrecen sus servicios en la ciudad de Villavicencio se encuentran:

- Universidad de los Llanos: Institución de Educación Superior Pública de orden nacional, la primera universidad de la ciudad y de la región, cuenta tres sedes actualmente activas y una más que entrará en funcionamiento y que ya cuenta con autorización del Ministerio de Educación.

- Universidad Santo Tomás: Institución que cuenta con Acreditación Institucional de Alta Calidad.
- Escuela Superior de Administración Pública: Institución universitaria oficial nacional.
- Corporación Universitaria Minuto de Dios: Institución que ofrece programas en todos los niveles de formación de manera presencial de forma directa.
- Corporación Universitaria del Meta: Cuenta con 14 programas de pregrado, 25 especializaciones, 23 diplomados y varios cursos de extensión.
- Universidad Nacional Abierta y A Distancia: Ofrece programas a distancia.
- Universidad Cooperativa de Colombia: Por su origen y organización pertenece al sector de la Economía Solidaria.
- Corporación Universitaria de Colombia Ideas:
- Corporación Unificada Nacional de Educación Superior (CUN).
- INANDINA: Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de orden nacional.
- Universidad Antonio Nariño.
- Fundación CIDCA.
- Corporación Universitaria Autónoma de Nariño.
- Instituto Jorge Isaacs: Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Si bien Villavicencio ha tenido un crecimiento notable en el número de estudiantes en programas de formación técnica profesional, maestría y formación tecnológica, debe notarse que el número de estudiantes matriculados entre 2012 y 2016, en programas de especialización, estuvo por debajo del número alcanzado en 2011. Esta situación preocupa dado el hecho que este tipo de formación contribuye significativamente en la mejora de la calidad y profundización de los conocimientos de los profesionales que laboran en la región y, consecuentemente, en la calidad de los servicios que prestan, por lo que se puede afirmar que impactan de manera directa en la productividad y competitividad de la ciudad y la región.

Estudiantes de Educación Superior matriculados en la ciudad de Villavicencio por tipo de formación ⁷						
Año	Pregrado			Posgrado		Total Estudiantes Matriculados en IES
	Técnica Profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría	
2011	215	3.134	16.819	852	44	21.064
2012	278	3.340	18.202	703	63	22.586
2013	577	3.745	20.085	760	89	25.256
2014	1.091	4.179	20.974	524	170	26.938
2015	896	5.352	21.719	742	175	28.884
2016	1.101	5.046	23.271	842	156	30.416

⁶ Fuente: Ibidem.

⁷ Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Nacional e información tomada de https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS-MATRICULA-POR-MUNICIPIOS_ES/y9ga-zwzy

Estudiantes de Educación Superior matriculados en la ciudad de Villavicencio por tipo de formación ⁷						
Año	Pregrado			Posgrado		Total Estudiantes Matriculados en IES
	Técnica Profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría	
2017	660	4.764	2.114	538	280	8.356
2018	689	4.631	2.121	648	286	8.375
2019	902	4.289	21.256	786	203	27.436
2020	881	4.165	24.424	726	105	30.313
Variación % de 2011 a 2020	310%	33%	45%	-15%	139%	44%

Fuente: Elaboración UTL H.S. Alejandro Vega Pérez con datos del Ministerio de Educación Nacional, 2023.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el sector educativo superior viene registrando un crecimiento constante, pero que, para su consolidación en el largo plazo, se requiere un apoyo desde la institucionalidad especialmente en el acceso a los programas. Así, si se observa, por ejemplo, el caso de los programas de especialización se puede afirmar que se trata de un sector que ha venido decreciendo por lo que se requiere del apoyo institucional que permita su fortalecimiento.

Por otra parte, es necesario considerar que el crecimiento de la demanda no se puede considerar como que la tarea sobre la cobertura tanto en el departamento como en la ciudad están cumplidas. Así entonces, el análisis de las necesidades y perspectivas de la educación superior en Villavicencio debe considerar el hecho que, al servir como punto de formación para estudiantes de distintas poblaciones del departamento, la ciudad debería tener como objetivo contribuir al mejoramiento de la tasa de cobertura del Meta, la cual, según información del Ministerio de Educación, fue de un 37,4% para 2016 es decir inferior a la media nacional, que se situó en 51,5% para el mismo año⁸.

De lo expuesto, es claro que Villavicencio se viene consolidando de manera firme como un centro de formación de educación superior de la región de la Orinoquía. No obstante, esta tarea no está acabada y requiere del apoyo de una institucionalidad con fuerte capacidad de gestión de recursos para generar alianzas en todos los niveles de la administración, de manera que este sector pueda afianzar sus logros actuales y proyectarse con seguridad en el mediano y largo plazo; objetivo este que se puede conseguir si se logra que la ciudad cuente con un régimen que le permita gestionar de manera más eficiente sus recursos, como sería a través de la figura de Distrito Especial.

3. CONCLUSIÓN Y SOLICITUD

Lo que demuestra toda la información suministrada y analizada en este documento, es el aumento progresivo de actividades turísticas y culturales que ha repercutido en un número cada vez mayor de turistas nacionales y extranjeros

⁸ Revista Semana Rural, 2019. Disponible en <https://semanarural.com/web/articulo/educacion-superior-en-el-meta-las-dificultades-para-que-jovenes-rurales-ingresen/320>

en Villavicencio, junto con la creciente oferta y demanda de programas de educación superior tanto en los niveles de pregrado como de posgrado en la ciudad, con lo cual se prueba que estamos ante el reto de lograr que sectores que vienen halando el crecimiento y auge de esta ciudad reciban el apoyo de una institucionalidad fuerte y participativa la cual se logra a través de la adhesión de la ciudad al régimen de Distrito Especial.

Por estas razones, solicito al Honorable Congreso de la República dar trámite y aprobar el presente Proyecto de ley.

Del Senador,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República

C. R. P. V. CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de noviembre del año 2023

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

No. 302 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Alejandro Vega

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2023

Honorable Senador

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley, por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano

al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.

Honorable señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia el Proyecto de ley *por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ

Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público esencial de transporte aéreo, para lo cual se establecen medidas que faciliten la compra de tiquetes aéreos a precios razonables y se evite el abuso de la posición dominante por parte de las empresas prestadoras de este servicio.

Artículo 2°. *Incremento de precios.* Las empresas prestadoras del servicio público de transporte aéreo de pasajeros no podrán incrementar el precio de los tiquetes por persona por encima del costo promedio del mismo trayecto en el año inmediatamente anterior, cuando se presente el cierre total de una vía que comunique dos capitales de departamento y la vía alterna para conectarlas tenga una distancia que sea superior en un 50% adicional a la longitud de la vía principal cerrada o implique un tiempo de desplazamiento adicional que supere en un 75% adicional el tiempo promedio de recorrido en condiciones normales de la vía cerrada.

Parágrafo. Para efectos de determinar el valor promedio del costo de los tiquetes en el año calendario inmediatamente anterior las empresas de transporte aéreo de pasajeros a nivel nacional deberán reportar a la Aeronáutica Civil la información de las tarifas ofrecidas al público con sus respectivas condiciones al día siguiente de su publicación, siguiendo los parámetros vigentes fijados por la entidad.

La Aeronáutica Civil, a más tardar el 1° de marzo de cada año, deberá emitir una certificación anual de costo promedio de tiquetes aéreos para cada trayecto, distinguiendo los costos para los tiquetes

en primera clase de los de clase económica o turista si hay lugar a ello en la aerolínea respectiva.

Artículo 3°. *Metodología de seguimiento.* La Aeronáutica Civil establecerá e implementará una metodología de seguimiento del precio de los tiquetes aéreos que le permita verificar que el precio de los pasajes cumple con lo dispuesto en esta ley.

En caso de que se verifiquen las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta ley y la Aeronáutica Civil advierta que en los trayectos que comunican a las ciudades afectadas por el cierre de vías terrestres se presenta una variación de costos inusual, en comparación con el precio promedio certificado de los tiquetes hacia el mismo destino durante los últimos doce (12) meses, la Aeronáutica Civil solicitará a la empresa prestadora del servicio la explicación detallada que justifique los cambios en los precios.

Si la Aeronáutica Civil encuentra injustificada la variación de los precios de los tiquetes, solicitará a la empresa prestadora del servicio público aéreo de pasajeros que se ajusten a condiciones razonables, de acuerdo con la metodología que establezca para ello, siempre que cumplan con los criterios de equidad y suficiencia dispuestos en el Reglamento Aeronáutico vigente. En caso de que la empresa no acate lo solicitado por la Aeronáutica Civil se hará acreedora a las sanciones que para el efecto se establezcan en el Reglamento Aeronáutico vigente.

Parágrafo. La Aeronáutica Civil tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para establecer e implementar una metodología de seguimiento y control del precio de los tiquetes aéreos y para hacer los ajustes necesarios al Reglamento Aeronáutico que hagan efectivo lo señalado en el presente artículo.

Artículo 4°. Cuando se presente el cierre total o parcial de la vía principal que comunica dos capitales de departamento, en las condiciones señaladas en el artículo 2° de esta ley, el Gobierno nacional deberá eximir el cobro de la tasa aeroportuaria por parte de la Aeronáutica Civil y el concesionario del aeropuerto respectivo para los servicios aéreos en las rutas áreas que cubran las ciudades afectadas con el cierre de la vía.

Artículo 5°. Cuando se presente la situación señalada en el artículo 2° de esta ley, la Aeronáutica Civil deberá coordinar la puesta en marcha un plan de contingencia por parte de las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros en las ciudades afectadas por el cual se incrementen las frecuencias de los vuelos con pluralidad de prestadores.

Artículo 6°. El Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica Civil deberá promover la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros en los destinos en los que actualmente llegan dos (2) o menos aerolíneas comerciales como mecanismo para incentivar la libre competencia.

Artículo 7°. La presente ley entra en vigencia a partir de su publicación en el *Diario Oficial*.

Del honorable Senador,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.

I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que corresponde al Congreso reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

Adicionalmente, el artículo 150 de nuestra Carta Política estableció que:

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

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

23. *Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”*. (Resaltado fuera del original)

II. OBJETO DEL PROYECTO

El propósito del proyecto se encamina fundamentalmente a proteger los derechos fundamentales a la libertad de circulación y locomoción, así como al derecho al trabajo, a la salud y a la vida de las personas que se encuentren en territorios que, como consecuencias de eventos imprevistos vean impedida la posibilidad de acceder por tierra a sus regiones o que, pudiendo hacerlo, deban emprender recorridos que signifiquen el doble o más del tiempo que se tardarían por la vía terrestre regular cuyo tránsito sea restringido por la ocurrencia de dicho evento sobreviniente.

Para estos efectos, se propone la adopción de medidas que permitan garantizar a los habitantes del territorio nacional el acceso al servicio público de transporte aéreo de pasajeros en condiciones que permitan asegurar la asequibilidad de los tiquetes aéreos y evitar el abuso de posición dominante por parte de las empresas prestadoras de este servicio.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

- **El transporte como servicio público esencial**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia:

“ Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del Territorio Nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control, y la vigilancia de dichos servicios. (...)” (Subrayado fuera del original)

A su turno, la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-450 de 1995, definió cuándo un servicio público se considera esencial en los siguientes términos:

“ El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. (...)” (Subrayado fuera del original)

Adicionalmente, refiriéndose al transporte aéreo, en la providencia citada, la Corte Constitucional señaló que esta actividad se trata no solo de un servicio público, sino que tiene el carácter de servicio público esencial. Al respecto, señaló:

“Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.).” (Resaltado fuera del original)

En materia legal, en relación con el carácter de servicio público esencial, la Ley 336 de 1996, Estatuto del Transporte en Colombia, estableció en el 1º inciso del artículo 5º lo siguiente:

“Artículo 5º. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.” (Subrayado fuera del original)
Adicionalmente, el artículo 68 de la misma Ley 336 de 1996 reconoció el servicio de transporte aéreo como un servicio público esencial al establecer:

“Artículo 68. El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capítulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos

Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.” (Subrayado fuera del texto original)

En concepto de mayo de 2006 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-981 de 2010, indicó que las características del servicio público de transporte son las siguientes:

“i) Su **objeto** consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, **a cambio a una contraprestación** pactada normalmente en dinero.

ii) Cumple la **función** de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia.

iii) El carácter de **servicio público esencial** implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, artículo 2°).

iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado;

v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.

vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una **capacidad transportadora** específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual **La ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas** (Ley 336 de 1996, artículo 22).

vii) Su prestación solo puede hacerse con **equipos matriculados o registrados para dicho servicio**.

viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.

ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida”.

De acuerdo con todo lo expuesto, es claro que en Colombia el servicio de transporte de pasajeros es legal y jurisprudencialmente considerado como un servicio público de carácter esencial, teniendo en cuenta su particular importancia a la hora de hacer efectivos los derechos fundamentales, como lo son la libre circulación y locomoción, la vida y la salud.

En consecuencia, la prestación del servicio de transporte aéreo no solo debe garantizarse, sino que darse con prevalencia del interés general sobre el particular y, por esta misma razón, se trata de una actividad económica sujeta a la intervención del Estado quien, a pesar de permitir que los particulares presten servicios públicos en condiciones de libre

competencia, mantiene la posibilidad de regular, controlar y vigilar su prestación como una forma de asegurarse que con ello se cumplan los postulados del Estado social de derecho y se garanticen los derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano.

• **Los derechos a la libertad económica y la libre competencia**

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución número 904 de febrero de 2012 expedida por la Aeronáutica Civil, el régimen tarifario vigente para el servicio público de transporte aéreo en Colombia es de libertad tarifaria, sus prestadores han señalado¹ que la fijación de las tarifas obedece a la oferta y la demanda en el marco del libre mercado y que, por tanto, no puede a través de una Ley de la República, limitarse la determinación de las tarifas; es necesario revisar si el legislador tiene o no la facultad de establecer limitaciones a la facultad de las aerolíneas de fijar los precios de los tiquetes aéreos, en tanto ello supondría una limitación a los derechos a la libertad económica y a la libre competencia.

El artículo 333 de la Constitución Política colombiana consagró los derechos a la libertad económica y a la libre competencia en los siguientes términos:

“ Artículo 333. La actividad económica y la libre iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.” (Subrayado fuera del texto original)

En relación con los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia económica, la

¹ Ver informe de la Mesa Técnica de trabajo con el fin de estudiar la viabilidad del articulado del Proyecto de Ley 187 de 2018, “Por medio del cual se dicta el Estatuto del Consumidor de servicios aéreos a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”, convocada por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes en la cual participaron representantes de las aerolíneas, la Aeronáutica Civil y otras autoridades, p. 4. Recuperado de: http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2019_06/Informe%20segunda%20MT%20PL%20187%202018C.pdf

Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2017, señaló:

“5.1. La Corte Constitucional ha dicho que el derecho a la libertad económica es el género de los derechos económicos, que se despliega en los derechos a la libertad de empresa y la libertad de competencia[26]:

La libertad de empresa es aquella que se le reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo para la realización de actividades económicas, para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización propias del mundo económico contemporáneo, con el objetivo de obtener beneficios o ganancias.

La libertad de competencia por su parte, acontece cuando un conjunto de empresarios o de sujetos económicos, bien se trate de personas naturales o jurídicas, dentro de un marco normativo y de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos a la conquista de un mercado de bienes y servicios en el que operan otros sujetos con intereses similares. Se trata propiamente de la libertad de concurrir al mercado ofreciendo determinados bienes y servicios, en el marco de la regulación y en la ausencia de barreras u obstáculos que impidan el despliegue de la actividad económica lícita que ha sido escogida por el participante.

La Corte Constitucional ha sido clara en señalar, que la libre competencia es un derecho cuyo ejercicio conlleva limitaciones, relacionadas entre otros elementos, con la introducción de excepciones y restricciones a quienes concurren al mercado a ejercer su derecho. Así en la Sentencia C-616 de 2001 señaló:

“La Constitución contempla la libre competencia como un derecho. La existencia del mismo presupone la garantía de las mencionadas condiciones, no sólo en el ámbito general de las actividades de regulación atenuada, propias de la libertad económica, sino también en aquellas actividades sujetas a una regulación intensa pero en las cuales el legislador, al amparo de la Constitución, haya previsto la intervención de la empresa privada.

Se tiene entonces que, por un lado, a la luz de los principios expuestos, el Estado, para preservar los valores superiores, puede regular cualquier actividad económica libre introduciendo excepciones y restricciones sin que por ello pueda decirse que sufran menoscabo las libertades básicas que garantizan la existencia de la libre competencia. Por otro lado dichas regulaciones sólo pueden limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta.[31]” (Subrayado fuera de texto, negrilla del original)

De acuerdo con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional, es claro que tanto el derecho a la libertad económica como el derecho a la libre

competencia no se pueden entender como derechos absolutos. Al contrario, desde el texto constitucional, estos encuentran un límite en el bien común y pueden ser limitados cuando así lo demanden circunstancias como el interés social, o la protección al medio ambiente o al patrimonio de la Nación.

En consecuencia, aunque en principio se garantiza a todas las personas naturales o jurídicas el ejercicio de su actividad económica dicha garantía no es ilimitada y el Estado mantiene en todo caso la facultad de introducir excepciones o restricciones al ejercicio de estos derechos si con ello se garantiza el cumplimiento y el respeto de los derechos fundamentales, sin que ello se pueda entender como una socavación de las libertades económicas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reconocido que esta posibilidad del Estado colombiano de limitar o restringir el ejercicio de los derechos a la libertad económica y a la libre competencia encuentra sustento en el hecho que, de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, Colombia se encuentra organizada como un Estado social de derecho por el cual el Estado tiene la obligación de garantizar la realización de los derechos fundamentales de sus habitantes. Al respecto, en la Sentencia C- 624 de 1998 el Alto Tribunal señaló:

“El artículo 333 de la Constitución (...) propende entonces por el equilibrio entre el reconocimiento de la libertad económica y la protección del interés general, no solo para lograr eficiencia y garantías para el sistema económico, sino también debido a la incorporación de la fórmula del Estado Social de Derecho (CP artículo 1°), en virtud de la cual el poder público debe, entre otros fines, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar los principios y deberes de la Constitución (C.P. artículo 2°). Esto explica que el artículo 333 superior establezca límites a la libertad económica, como el bien común y la propia función social de la empresa, e incorpore herramientas para que el Estado evite que se obstruya la libertad económica y el abuso de las personas o empresas de su posición dominante en el mercado.” (Resaltado fuera del original)

Sobre este mismo punto, en Sentencia C-398 de 1995 reiterada en la Sentencia C-516 de 2004, la Corte Constitucional señaló:

“Es verdad que la Constitución establece la libre competencia como principio, que ella plasma la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, que la libertad económica está garantizada y que la gestión estatal debe cristalizarse en medidas que impidan su obstrucción o restricción, en especial si, estas surgen merced al predominio de productores u oferentes de productos o servicios considerados en particular.

Pero insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente.

evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1°), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohibido.

*En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C.P.), **la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado.** Esta se debe dar, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, todo lo cual implica indudables limitaciones, correctivos y controles para la iniciativa particular. Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2° C.P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C.P.).*

*A juicio de la Corte, **la libre competencia económica no excluye en modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.***” (Resaltado fuera del texto original)

Adicionalmente, tal como también lo ha reconocido la Corte Constitucional, en el marco del Estado social de derecho se erige como un elemento esencial el principio de solidaridad que, por una parte, impone al Estado la exigencia de intervenir a favor de los más desaventajados cuando estos no pueden ayudarse por sí mismos², y, por la otra, asigna a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de estos³.

De todo lo expuesto es evidente que, en el marco del Estado social de derecho en el que nos encontramos, el legislador tiene la posibilidad de establecer limitaciones al derecho a la libre competencia cuando ello se requiera para alcanzar los fines propios de dicho tipo de organización estatal. Es decir, cuando tales restricciones resulten

necesarias para satisfacer o alcanzar los derechos fundamentales, máxime si se considera que, de acuerdo con el artículo 333 constitucional, la libertad de empresa tiene una función social que implica obligaciones y que, de acuerdo con los mandatos del principio de solidaridad, el Estado tiene la obligación de intervenir cuando ello sea necesario para el logro de los fines esenciales de la organización política.

La circunstancia de las poblaciones que pierden la posibilidad de comunicarse por vía terrestre, en condiciones que no impliquen desplazamientos que superen en más del 50% el tiempo de los recorridos hacia una ciudad principal, implica una afectación de los derechos para los habitantes de dichos territorios, por cuanto estos ven afectadas sus libertades de circulación y locomoción. Adicionalmente, exponen sus derechos a la salud y a la vida al someterse a recorridos mucho más largos de los que usualmente deberían tomar para llegar a ciudades con mejores condiciones para la prestación de servicios prioritarios en materia de salud. Por esta razón, es necesario y justificado establecer límites a la libertad de competencia cuando la ocurrencia de tales circunstancias excepcionales haga al transporte aéreo el único medio viable de movilización para los habitantes de dichos territorios aislados.

• **Afectaciones a derechos fundamentales por el cierre de vías en Colombia**

Dada la complejidad de la geografía colombiana, un cierre de una vía que comunica dos ciudades, puede exigir la utilización de vías alternas cuyo recorrido sea superior en más del 50% del tiempo que normalmente tomaría llegar desde el mismo lugar de origen hacia el mismo destino, exponiendo, en muchos casos, a los habitantes de estas poblaciones a tomar vías alternas que no necesariamente se encuentran en buenas condiciones de transitabilidad y seguridad, exponiendo la vida de pasajeros y conductores y, particularmente, de personas vulnerables como enfermos, adultos mayores, niños y mujeres embarazadas.

Por ejemplo, en el caso de la vía Panamericana en el tramo que comunica la ciudad de Pasto con Cali⁴, pasando por Popayán, este recorrido tarda un promedio de 7 horas y media. No obstante, si, por ejemplo, la vía entre Pasto y Popayán se ve afectada como consecuencia de los disturbios que se presentan por cuenta de protestas de la Minga Indígena, como ocurrió a inicios de 2019 cuando la vía estuvo cerrada por 27 días⁵, se tiene que los habitantes de Pasto deben dar la vuelta por Mocoa para poder llegar a Cali por vía terrestre.

La referida ruta alterna por Mocoa implica un recorrido total de 15 horas de viaje hasta la capital del Valle del Cauca por una vía que, además, es conocida como “*El trampolín de la muerte*”, por las condiciones en las que se encuentra y que, de

² Sentencia T-225 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández, citada en la Sentencia C-767/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

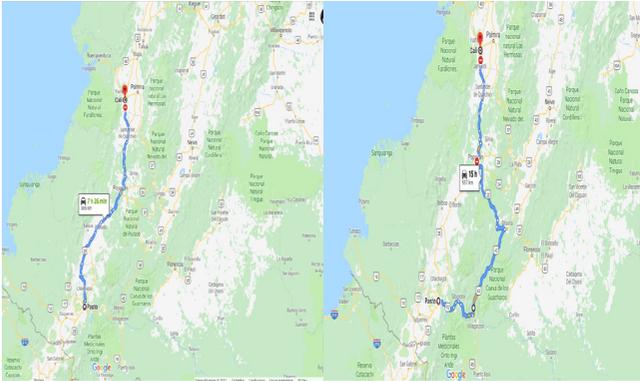
³ Sentencia T-413 de 2013. M. P. Nilson Pinilla Pinilla, citada en la Sentencia C-767/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ Tramo Ruta Nacional 25

⁵ <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/finaliza-la-minga-indigena-en-el-cauca-y-abren-la-panamericana-346550>

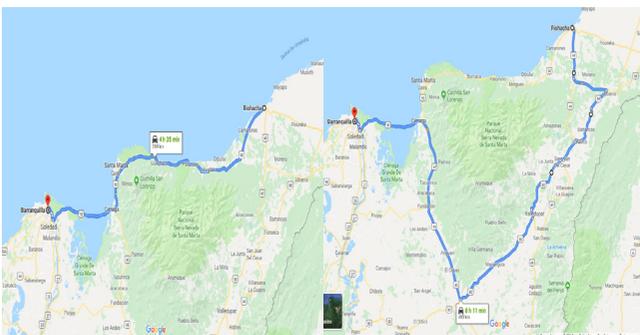
acuerdo con información de prensa, ha cobrado la vida de más de 2.000 vidas entre obreros, pasajeros y conductores⁶, muchas más de las que dejó la tragedia de Mocoa del año 2017 en la que, según las cifras oficiales, habrían fallecido más de 320 personas⁷.

A continuación se puede verificar la diferencia en el recorrido expuesta:



Imágenes 1 y 2. Comparación Ruta regular Pasto – Cali vs ruta alternativa vía Mocoa Fuente: Google Maps

Una situación similar ocurre con la ruta entre Riohacha y Barranquilla. Teniendo en cuenta que en la capital de La Guajira no hay suficientes especialistas médicos para atender las necesidades de los habitantes del departamento, es común que éstos se desplacen hacia Barranquilla para ser atendidos allí, entre otras razones, considerando el desarrollo de esta última ciudad en comparación con la primera. La ruta común, ruta 90, que pasa por Santa Marta tiene una duración promedio de 4 horas y media. No obstante, cuando se presentan protestas de la comunidad a la altura del municipio de Palomino en el departamento de La Guajira, los viajeros deben tomar la ruta “alterna” que pasa por los municipios de Albania, Hatonuevo, Fonseca, Valledupar, Bosconia, Fundación, Cienagá, para, finalmente, llegar a Barranquilla, luego de un recorrido de más de 8 horas.



Imágenes 3 y 4. Comparación Ruta regular Riohacha – Barranquilla vs ruta alternativa vía Albania

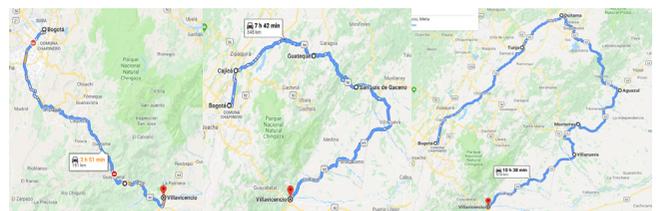
Fuente: Google Maps

⁶ Lasso Molina, Antonio Paco. Un recorrido por el ‘Trampolín de la Muerte’. El Nuevo Liberal, 27 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://elnuevoliberal.com/un-recorrido-por-el-trampolin-de-la-muerte/>

⁷ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Boletín 117 del 12 de abril de 2017. Recuperado de: https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20911/Boletin_de_prensa_N_117.pdf?sequence=1&isAllowed=y

El caso de la vía Bogotá – Villavicencio es el más grave de los aquí comparados. En primer lugar, por cuanto esta es la única vía que conecta de forma expedita a la Orinoquía con el centro y norte del país. En segundo lugar, el recorrido normal que conecta a estas dos ciudades recorre unos 150 kilómetros y toma un aproximado de 4 horas hasta el centro de Bogotá.

No obstante, debido a los constantes cierres de la vía, los habitantes Villavicencio y de toda la Orinoquía, no tienen otra alternativa que tomar alguna de las dos rutas alternas disponibles para llegar al centro del país. La más corta, tiene una longitud de 345 kilómetros, es decir, más del doble del recorrido inicial, y toma casi 8 horas de tiempo. Sin embargo, pese a ser esta la opción más corta no es la más utilizada por viajeros en vehículos particulares o de servicio público por cuanto se encuentra en unas condiciones muy regulares que no permiten garantizar la seguridad de los viajeros y de los vehículos en los que se transportan. La segunda vía alterna, la más utilizada, tiene una longitud de 574 kilómetros, es decir, casi 4 veces más del recorrido inicial, con una duración de tiempo promedio de casi 11 horas.



Imágenes 5, 6 y 7. Comparación Rutas Bogotá – Villavicencio vs alternativas Sisga y Sogamoso

Fuente: Google Maps

Además del incremento sustancial de tiempo en los desplazamientos, el aumento de kilómetros a recorrer también constituye un problema, toda vez que este factor implica un mayor gasto de combustible lo que encarece el valor de los pasajes de servicio público, así como el costo final del recorrido para quienes transitan en vehículos particulares, lo que, aunado a los mayores tiempos de recorrido, no solo reduce la competitividad de las regiones así afectadas sino que restringe la llegada de turistas que deseen viajar por tierra, afectando el derecho fundamental al trabajo de los empleados de las empresas dedicadas al sector turismo que suelen tener vinculaciones por las temporadas altas y fines de semana y pierden la oportunidad de laborar ante la ausencia de viajeros a quien prestarle servicios.

Solo en el departamento del Meta, de acuerdo con cifras de Fenalco, durante la crisis que comenzó el 8 de mayo de 2019 y que sigue vigente a la fecha de presentación de este proyecto de ley, la industria del turismo ha visto cómo se han perdido más del 90% de las reservas hoteleras. En consecuencia, cada día de cierre de la vía representa pérdidas de alrededor de \$950 millones de pesos. A esto debe sumarse que los hoteles dejan de contratar

personal temporal por no necesitarlo, y dejan de comprar mercancía a sus proveedores por más de \$300 millones. La misma situación se presentó en la ciudad de Popayán, también afectada por el cierre de la vía Panamericana a inicios de 2019, donde se pasó de tener una ocupación hotelera del 90 % al 10 %.

En la siguiente tabla se presenta una comparación de las rutas iniciales vs las rutas alternas en los tres casos analizados en la cual se muestra cuánto implica en términos de tiempo y de kilómetros adicionales los recorridos que deben hacer los pasajeros cuando las vías regulares se encuentran cerradas por cualquier causa:

Tabla 1. Comparación Incremento de tiempos y trayectos

Origen - Destino	Ruta normal		Ruta alterna		Incremento			
	Tiempo aproximado recorrido (Horas)	Longitud Trayecto (Kms)	Tiempo aproximado recorrido (Horas)	Longitud Trayecto (Kms)	Tiempo adicional		Longitud adicional	
					Horas	%	Kms	%
Pasto - Cali	7,5	385	15	557	7,5	100%	172	45%
Riohacha - Barranquilla	4,5	269	8	493	3,5	78%	224	83%
Bogotá - Villavicencio	4	151	7,5	340	3,5	88%	189	125%
			10,7	574	6,7	168%	423	280%

Fuente: Elaboración UTL Alejandro Vega Pérez

De la tabla anterior resulta claro que, en los tres casos analizados el incremento de horas gastadas en un recorrido por las vías alternas supera en más del 78% y alcanza hasta casi el 170% adicional del tiempo que normalmente se emplearía para llegar a los mismos destinos si las vías principales no sufrieran de los cierres por distintas causas.

Esta situación constituye una verdadera limitación a la libertad de locomoción y circulación de los habitantes de dichas regiones y, adicionalmente, una exposición a un riesgo mayor de afectación a los derechos fundamentales a la salud y a la vida de grupos de población vulnerables como enfermos, que deban ser trasladados a centros médicos de mayor complejidad, mujeres en embarazo, adultos mayores, niños, así como los acompañantes de estas personas, quienes deben afrontar tiempos de viaje muy superiores a los usuales durante los cuales se puede agravar su estado de vulnerabilidad. Lo anterior, toda vez que lo usual en las ciudades intermedias de Colombia es que los usuarios de servicios de salud de alta complejidad deban desplazarse hacia ciudades con mejores servicios de especialistas e infraestructura hospitalaria, especialmente en las regiones más apartadas del país, a las que pertenecen los casos fueron aquí revisados: la Guajira, el sur del país, y la Orinoquía.

• **Tarifas de tiquetes aéreos**

Actualmente, como consecuencia de la expedición de la Resolución número 904 de febrero de 2012, el régimen de precios de tiquetes aéreos vigente en Colombia es de libertad tarifaria. Por esta razón, las aerolíneas no cuentan con topes mínimos o máximos respecto del cobro a realizar por un tiquete⁸. No obstante, este régimen no ha

sido la constante en el país. Por el contrario, como se mostrará a continuación, antes de la expedición de la Resolución número 904 de 2012 el Estado tenía una mayor intervención sobre los precios de los tiquetes.

En 2003, la Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 839 del 13 de Marzo de 2003, por la cual se autorizó una sobrecarga en las tarifas a pasajeros y carga con destinos internacionales. De acuerdo con lo expuesto en un estudio publicado en 2015 por la Superintendencia de Industria y Comercio⁹, dicha sobrecarga en los precios se fijaba según la distancia entre el origen y el destino y con referencia al precio mensual del petróleo publicado por ECOPETROL. Según el ente de vigilancia, esta norma surgió como consecuencia de los importantes aumentos en los precios del petróleo y de las pólizas de seguros de las aeronaves por los ataques terroristas de 2001 y fue concebida como una medida temporal que permitiera a las aerolíneas una recuperación parcial de los costos operativos asociados al precio del combustible. En últimas, se trató de una intervención por parte del Estado en favor de las prestadoras del servicio público de transporte aéreo.

Por otra parte, siguiendo lo dicho por la Superintendencia en su estudio, en el año 2007, mediante la Resolución número 3299 del 17 de Julio de dicho año, la Aeronáutica Civil decidió eliminar el piso tarifario establecido en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, RAC, impuestos al momento de la creación de esta entidad, dando libertad a las aerolíneas para fijar sus tarifas siempre

[CIVIL%20PROPOSICI%C3%93N%20057%20-%202018.pdf](#)

⁹ Superintendencia de Industria y Comercio. 2015. Una Visión General del Sector Transporte Aéreo en Colombia. En Estudios Económicos Sectoriales. Número 11. Estudio elaborado por el Grupo de Estudios Económicos. P. 23 y 24. Recuperado de: http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Una_Vision_General_del_Sector_de_Transporte_Aereo_en_Colombia.pdf

⁸ Aeronáutica Civil. 2018. Oficio 1060.145.-2018039558. Respuesta a derecho de petición radicada el 6 de septiembre de 2018 en la Honorable Cámara de Representantes. Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/201809/RTA.%201%20AERONAUTICA%20>

y cuando estas no excedieran un precio máximo aún vigente en la regulación. Al respecto, señalaba el artículo 1° de la Resolución número 3299 de 2007:

“ Artículo 1°. Las empresas de transporte aéreo nacional de pasajeros, podrán fijar libremente las tarifas, siempre y cuando dichas tarifas no sean superiores a las que la Aeronáutica Civil haya aprobado a otra(s) aerolínea(s) en el nivel máximo, de conformidad con el procedimiento establecido en las Resoluciones 15542 del 21 de noviembre de 1991 y 17421 del 27 de diciembre de 1991, incorporadas en el numeral 3.6.3.4.3.15.1 de los RAC.” (Resaltado fuera del texto original)

Finalmente, es sólo hasta el año 2012 que el Gobierno nacional decide dar libertad a las aerolíneas para fijar, entre otros, los cargos por combustible como parte de la tarifa final, y a discriminar la misma como parte de la estrategia comercial, para lo cual la Aeronáutica Civil expidió la Resolución número 904 del 28 de Febrero de 2012, pero es claro que antes de dicha fecha el Gobierno contribuía activamente en la fijación de las tarifas.

Si bien el artículo 3° de la Resolución número 904 libera el régimen tarifario mantiene la potestad de la Aeronáutica Civil de intervenir. Al respecto la norma indica:

“ Artículo 3°. A partir de la entrada en vigencia de la presente resolución, el régimen tarifario de los servicios aéreos comerciales en Colombia es libre, lo anterior sin perjuicio de la potestad de la Aeronáutica Civil en materia de tarifas aéreas.” (Subrayado fuera del texto original).

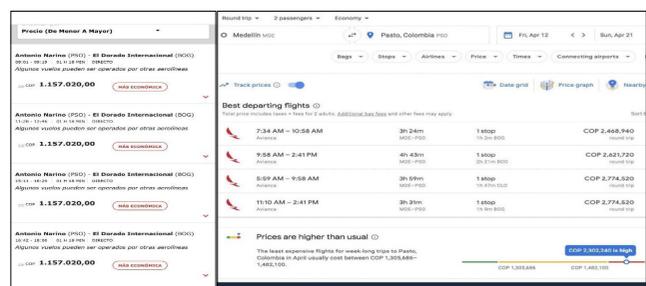
De lo anterior, es claro que, pese a que nos encontramos bajo un régimen de libertad tarifaria, el Gobierno nacional, a través de la Aeronáutica mantiene la competencia de regular lo pertinente en materia de precios de los tiquetes aéreos, por lo que cabe la posibilidad de hacer ajustes en materia de tarifas y no se trata de un régimen absoluto e inmodificable.

Pese a que al régimen de libertad tarifaria se le atribuye como un logro el hecho que empresas de bajo costo hayan podido ampliar su operación a lo largo y ancho del país, y que esto habría contribuido a una reducción de los precios de los tiquetes¹⁰, es claro que dicha libertad ha permitido que se presenten casos que podrían ser considerados como de abusos de posición dominante en la prestación de un servicio público esencial, lo que ha afectado directamente a los pasajeros como consecuencia de los incrementos desproporcionados en los precios de los pasajes aéreos.

¹⁰ Arteaga, Natalia. 16 de mayo de 2015. Competencia bajó hasta 50% los precios de tiquetes aéreos. *En* Diario La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/competencia-bajo-hasta-50-los-precios-de-tiquetes-aereos-2256491>

Dichos aumentos desproporcionados de los precios por parte de las aerolíneas, tiene lugar especialmente cuando se presentan cierres de las vías principales que comunican territorios en los que la población depende de la operación de dichas vías so pena bien de quedar totalmente incomunicados o de tener que tomar trayectos que superan en más del 50% el tiempo usual de desplazamiento.

Para ilustrar lo anterior, a continuación se presenta la información obtenida sobre precios de tiquetes al público durante el tiempo en que estuvo cerrada la Vía Panamericana a inicios de 2018 por cuenta de las protestas sociales y durante las dos crisis de cierre de la vía Bogotá – Villavicencio, tanto la que inició en mayo de 2019 y se mantiene hasta la fecha, como la acaecida durante el tercer trimestre de 2018:



Imágenes 8 y 9. Costo de tiquetes Rutas desde y hacia Pasto durante los días de cierre de la vía Panamericana en 2018. La imagen de la derecha corresponde al costo de tiquetes para dos pasajeros.

Fuente: Twitter Colombia¹¹

Fecha de ida	Fecha de regreso	Avianca Airlines	
De Villavicencio(VVC)	De Bogotá(BOG)	VVC	BOG
12 MAY. DOMINGO	14 MAY. MARTES	08:15	09:12
13 MAY. LUNES	15 MAY. MIERCOLES	15:50	16:42
14 MAY. MARTES	16 MAY. JUEVES		
15 MAY. MIERCOLES	17 MAY. VIERNES		
16 MAY. JUEVES	18 MAY. SÁBADO		
17 MAY. VIERNES	19 MAY. DOMINGO		
18 MAY. SÁBADO	20 MAY. LUNES		
Total		COP 1.016.320	

¹¹ Primera imagen publicada el 30 de marzo de 2019 en la cuenta de twitter del Gobernador de Nariño, Camilo Romero: @camiloromero. Disponible en: <https://twitter.com/CamiloRomero/status/1112036447199133696>
Segunda imagen publicada el 30 de marzo de 2019 en la cuenta de twitter del actor vallecacano Fernando Solórzano: @Fndosolorzano. Disponible en: <https://twitter.com/FndoSolorzano/status/1112115247161200640>

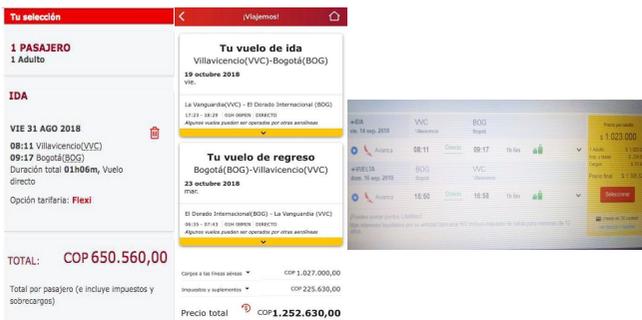
¡Viajemos!

Antes de tu viaje
Infórmate sobre la antelación mínima de compra, condiciones aplicables a tu tarifa y trayectos Renfe.

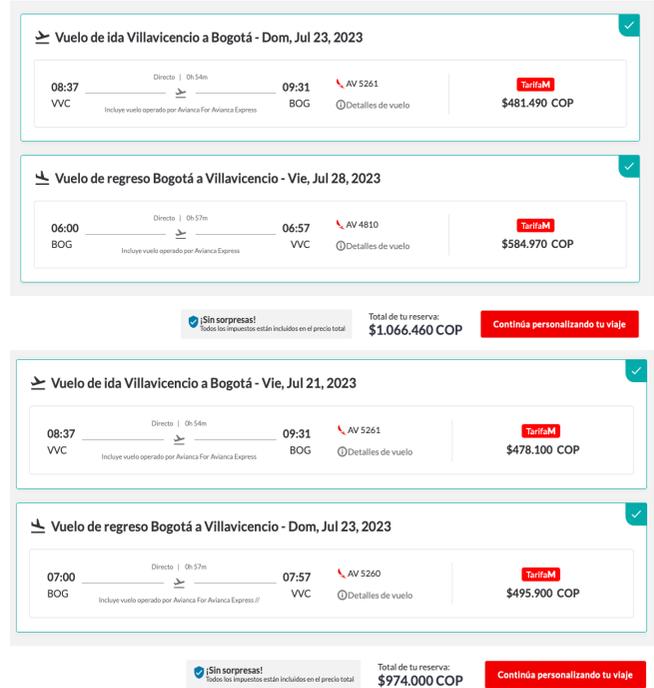
Fecha de ida De Villavicencio(VVC)		Fecha de regreso De Bogotá(BOG)	
26 JUN. MIÉRCOLES	Desde COP 284.410	14 JUL. DOMINGO	Desde COP 300.310
27 JUN. JUEVES	Desde COP 343.910	15 JUL. LUNES	Desde COP 359.810
28 JUN. VIERNES	Desde COP 591.060	16 JUL. MARTES	Desde COP 324.110
29 JUN. SÁBADO	Desde COP 489.910	17 JUL. MIÉRCOLES	Desde COP 490.710
30 JUN. DOMINGO	Desde COP 442.310	18 JUL. JUEVES	Desde COP 251.520
01 JUL. LUNES	Desde COP 391.510	19 JUL. VIERNES	Desde COP 276.510
02 JUL. MARTES	Desde COP 406.610	20 JUL. SÁBADO	Desde COP 251.520

Total COP 980.620

Imágenes 10, 11 y 12. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio en 2019
 Fuente: Twitter Colombia¹²



Imágenes 13, 14 y 15. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio en 2018. La primera imagen corresponde al costo de un solo trayecto.
 Fuente: Twitter Colombia¹³



Imágenes 16 y 17. Costo de tiquetes desde y hacia Villavicencio durante el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio en 2023¹⁴.

Fuente: Avianca

El caso de la crisis de la vía a Villavicencio de 2019, cuando la carretera estuvo cerrada por más de tres meses, demostró que se requieren mecanismos legales que garanticen que sea mucho más expedita la aplicación de medidas tendientes a mantener un costo asequible de los tiquetes.

Como parte del paquete de medidas que tomó el Gobierno nacional para paliar los efectos de la crisis y para reducir los costos de los tiquetes aéreos, se tomó la determinación de eximir el cobro de la tasa aeroportuaria por parte de la Aerocivil y el concesionario – OPAIN S.A (Bogotá) para los servicios aéreos en las rutas Bogotá – Villavicencio¹⁵. No obstante, dicha medida fue anunciada apenas hasta el 25 de junio de 2019, esto es prácticamente un mes y medio después del inicio de la crisis en el Consejo de Ministros realizado en la ciudad, cuando ya muchos usuarios se habían visto obligados a adquirir tiquetes con dicho costo incorporado.

Dadas las inminentes necesidades de desplazamiento y circulación de los habitantes de las regiones y la demora en la adopción de medidas que benefician a los viajeros, como la que tuvo lugar con la crisis de la vía Villavicencio, que puede resultar en disminución de las condiciones de salud, o en la pérdida de la vida misma, y que, así mismo, se requiere mantener a flote la industria del turismo

¹² Primera imagen publicada el 14 de mayo de 2019 en la cuenta del señor Leonardo Baquero: @leobaq. Disponible en: <https://twitter.com/leobaq/status/1128334160748322816>

Segunda imagen publicada el 7 de junio de 2019 en la cuenta del señor Juan Pablo Calvas: @juanpablocalvas. Disponible en: <https://twitter.com/JuanPabloCalvas/status/1136989491531603968>

Tercera imagen publicada el 20 de junio de 2019 en la cuenta de la señora Lina María Gamboa: @linamagac13. Disponible en: <https://twitter.com/linamagac13/status/1141847889150451713>

¹³ Primera imagen publicada el 27 de agosto de 2018 en la cuenta del señor Igal Ditterich: @dondite. Disponible en: <https://twitter.com/dondite/status/1034268466310795265>

Segunda imagen publicada el 20 de septiembre de 2018 por el señor Mauricio López: @maocapachos. Disponible en: <https://twitter.com/maocapachos/status/1042879912066080771>

Tercera imagen publicada el 11 de septiembre de 2018 en la cuenta de la señora María Fernanda Suárez: @mafsuarezb. Disponible en: <https://twitter.com/mafsuarezb/status/1039713165653798912>

¹⁴ La comparación se hace con tarifa “M” teniendo en cuenta que esta es la que incluye equipaje y es la comparable con los precios de años anteriores cuando no existía ese tipo de clasificación en clase económica.

¹⁵ Consejería Presidencial para las Comunicaciones. 25 de junio de 2019. Plan de atención multisectorial del Gobierno nacional, para mitigar las afectaciones de la vía al Llano. P. 3. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190625-Compromisos-Consejo-Ministros-Villavicencio.pdf>

regional a través de la llegada constante de viajeros provenientes de todo el país y del exterior; es claro que se necesita establecer por la vía legal las medidas necesarias para garantizar la circulación de todos los nacionales en condiciones dignas y seguras.

Para el efecto, este proyecto de ley propone que, cuando tenga lugar el cierre total de una vía que comunique dos capitales de departamento y la vía alterna a tomar para llegar al mismo destino tenga una longitud adicional equivalente o superior al 50% de la vía principal cerrada o tiempos adicionales de desplazamientos iguales o superiores al 75% del tiempo promedio de recorrido de la vía principal cerrada, las aerolíneas que presten el servicio público de transporte de pasajeros no podrán incrementar el valor de los tiquetes por persona en un valor superior al costo promedio del mismo trayecto en los últimos 12 meses.

En todo caso, para evitar que las aerolíneas que prestan sus servicios a ciudades intermedias como Villavicencio, Pasto, Popayán o Riohacha, incrementen gradualmente el costo de los tiquetes, a fin de elevar el promedio ponderado de los pasajes, la Aeronáutica Civil deberá establecer e implementar una metodología de seguimiento y control que le permita verificar que el incremento de los pasajes a ciudades como las mencionadas, en las que solo dos (2) o menos aerolíneas comerciales de pasajeros presten el servicio de transporte aéreo, se encuentra dentro de las condiciones normales de mercado comparables con otras ciudades en las que más aerolíneas prestan sus servicios.

Por último, teniendo en cuenta que los cierres viales se pueden presentar como consecuencia de eventos deportivos o culturales previamente autorizados, que normalmente no tienen una duración prolongada, la afectación a los derechos fundamentales de las poblaciones cercanas no se considera tal que requiera la aplicación de las medidas aquí planteadas, por lo que en el articulado se aclarará que las medidas aquí previstas no aplican para este tipo de eventos.

- **Intervención de la Procuraduría General en el caso de la vía Bogotá - Villavicencio**

Este proyecto de ley se encuentra acorde con la propuesta efectuada por el Señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo, quien, como parte de la intervención que adelantó sobre la crisis de la vía Bogotá – Villavicencio, propuso como necesaria la formulación e implementación de un plan integral de servicio aéreo que opere de forma permanente cuando la vía esté cerrada.

Igualmente, el Señor Procurador propuso “ *que la Aero Civil fije una tarifa máxima razonable para los vuelos entre las dos ciudades, luego de verificar que el precio de los tiquetes de Avianca, única aerolínea que tiene autorización permanente de operación en esta temporada de afectación vial, se*

*ha incrementado por encima del millón de pesos”*¹⁶.

De acuerdo con lo señalado por la Procuraduría, el incremento del costo de los tiquetes aéreos podría considerarse como un abuso de la posición dominante o una práctica especuladora en un servicio público esencial y que, por su excesivo costo, dificulta y en algunos casos hace inviable su utilización.

De igual forma, el Ministerio Público manifestó que se requiere la intervención de la Aeronáutica Civil, que intervenga para garantizar que en una situación de mercado competitivo la asignación eficiente de recursos logre el mayor nivel de bienestar en la sociedad.

Por lo expuesto, es claro que el objetivo y las medidas que se adoptan en este proyecto de ley resultan acordes con lo propuesto por la Procuraduría General de la Nación, lo que demuestra la pertinencia de este proyecto y la inminente necesidad de darle trámite y aprobación.

Del honorable Senador,


ALEJANDRO VEGA PÉREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	14 de Noviembre del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley	X Acto Legislativo
No.	305 Con su correspondiente
Exposición de motivos, suscrito Por: H.S. Alejandro Vega	
SECRETARIO GENERAL	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2023
CÁMARA**

por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.

Bogotá, D. C. 21 de noviembre de 2023

Honorable Presidente

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Cámara de Representantes

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretaría General

Cámara de Representantes

¹⁶ Procuraduría General de la Nación. 2019. Boletín 463, publicado el 25 de junio de 2019 Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-urge-por-una-politica-de-regulacion-de-transporte-aereo-para-proteger-a-los-ciudadanos-afectados-por-el-cierre-de-la-via-Bogota---Villavicencio.news>.

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley **Número 305 de 2023**, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.

Respetados presidente y secretario reciban un cordial saludo. En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1° de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley número 305 de 2023, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos, con el fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,


WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba

MARCOS DANIEL PINEDA GARCIA
 Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2023

por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.

I. INTRODUCCIÓN

El elevado precio de la gasolina y el ACPM representa una grave problemática económica y social para los hogares colombianos, especialmente de los estratos medios y bajos. El continuo y acelerado incremento en el costo de estos combustibles durante el último año está generando un impacto regresivo en la economía nacional. El presupuesto familiar se ve fuertemente afectado por los frecuentes aumentos en el precio de la gasolina y el ACPM, recursos que podrían destinarse a otros rubros como alimentación, salud o educación. Esta situación afecta de manera desproporcionada a las clases media y baja, deteriorando su calidad de vida. Urge implementar medidas que permitan mitigar este impacto negativo en el bolsillo de los colombianos más vulnerables ante la escalada de precios en los combustibles.

Ante esta situación, el presente proyecto de ley plantea una alternativa enfocada en reducir parcialmente los impuestos que se aplican a la gasolina y el ACPM en Colombia. De esta forma, se busca disminuir el precio final que pagan los consumidores y mitigar el impacto del alto costo de estos combustibles en el bolsillo de los ciudadanos.

La iniciativa también tiene como propósito contribuir a controlar el creciente déficit que acumula el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), debido a los subsidios aplicados para contener el precio interno de la gasolina y el ACPM por debajo de los precios internacionales.

El proyecto plantea entonces una solución enfocada tanto en beneficio de los consumidores

como en el ajuste progresivo del esquema de subsidios a través del FEPC. A continuación, se presentan los principales elementos y la estructura de la presente iniciativa.

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
 - III. OBJETO
 - IV. COMPETENCIA
 - V. MARCO JURÍDICO
 - VI. CONFLICTO DE INTERÉS
 - VII. ARTICULADO
- ### II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La subida sostenida en los precios de la gasolina y el ACPM en Colombia durante el último año es un tema de gran relevancia dadas sus graves implicaciones económicas y sociales. El país viene experimentando desde mediados de 2022, un constante e ininterrumpido incremento en el costo de los combustibles, lo cual ha generado preocupación y debate tanto a nivel público como privado.

Existen diversos factores que influyen en esta subida de precios. En primer lugar, es importante mencionar el contexto internacional, ya que el país importa actualmente el 27% de los combustibles líquidos que se consumen en el territorio nacional, y, por lo tanto, está sujeto a las fluctuaciones en los precios del petróleo a nivel global. Si los precios internacionales del petróleo se incrementan, es probable que se refleje en los precios de la gasolina en el país.

Otro factor relevante es la estructura de impuestos que se aplican sobre los combustibles en Colombia. El gobierno colombiano establece impuestos específicos y *ad valorem* sobre los precios de la gasolina, los cuales representan una parte significativa del costo final para los consumidores. Cualquier modificación en la estructura de impuestos puede impactar directamente en el precio de la gasolina. Por ello es importante entender la estructura de precios del combustible y en que consiste su distribución.

¿EN QUÉ CONSISTE Y CÓMO SE CALCULAN LOS PRECIOS DEL GALÓN DE COMBUSTIBLE EN COLOMBIA?

Hasta 1999, el Gobierno nacional regulaba el precio de la gasolina y asumía los subsidios asociados. No obstante, los persistentes incrementos en los precios internacionales del petróleo generaron definiciones significativas en el precio interno de la gasolina, ocasionando fluctuaciones mensuales en los costos para el Estado, donde en algunos meses resultó más elevado.

Ante esta situación, desde el 2011, el Gobierno nacional adoptó un nuevo mecanismo de precios de los combustibles, estableciendo una fórmula para determinar el precio de la gasolina en el país. Esta fórmula se compone de varios elementos, que incluyen el ingreso al productor, el biodiesel, el impuesto nacional y territorial, los márgenes de

distribución y el transporte. Estos componentes en diferente porcentaje se suman en conjunto para establecer el precio final de gasolina o ACPM en Colombia.

De esta forma, la fórmula de precios permitiría reducir el monto de los subsidios del Estado, haciendo que los consumidores asuman una mayor proporción de los incrementos internacionales y una parte de los agentes locales reduzcan sus márgenes. No obstante, el Estado continuó asumiendo subsidios a través del Fondo de Estabilización de precios de los Combustibles para contener parcialmente el impacto de alzas externas en el precio local.

Según lo planteado anteriormente, se toman en cuenta los siguientes aspectos importantes:

- INGRESO AL PRODUCTOR:** Este valor corresponde al pago que el Gobierno realiza al proveedor del petróleo, en este caso Ecopetrol. Este componente constituye aproximadamente el **50%** del precio total del galón de gasolina o ACPM.
- BIOCOMBUSTIBLE:** En Colombia, se utiliza etanol como biocombustible que se mezcla con la gasolina. El porcentaje promedio para la compra de biocombustible representa alrededor del **7%** del costo total.
- IMPUESTO A LA NACIÓN E IMPUESTO TERRITORIAL:** El gobierno ha implementado impuestos sobre el galón de gasolina y ACPM. Estos impuestos se distribuyen tanto a nivel nacional como a los gobiernos municipales y departamentales. En conjunto, representa cerca del **22% del costo total del combustible**, lo que equivale a un **13% para cada tipo de impuesto**. Aquí vienen incluidos aspectos como el IVA, entre otras sobretasas.
- MÁRGENES DE DISTRIBUCIÓN:** Se debe remunerar a los distribuidores mayoristas y minoristas, quienes desempeñan un papel clave en la cadena de suministro. El margen de distribución corresponde al **10% del precio total del galón**.
- TRANSPORTE:** Los costos asociados al transporte del combustible también se incluyen en el cálculo. Este componente representa aproximadamente el **6%** del precio del galón de gasolina. *Portafolio. Así está compuesta la fórmula del precio de la gasolina en Colombia. 2022.*
- IMPUESTO AL CARBONO.** El cual corresponde a la primera actividad de la cadena de suministro por venta, importación o autoconsumo de cualquiera de los combustibles fósiles grabados dentro del territorio colombiano; específicamente gasolina, queroseno, jet fuel, combustible diesel (ACPM) y fuel oil. En este caso corresponde a aproximadamente el **1%** del galón de la gasolina y el ACPM.

Para lograr una comprensión más clara de los componentes que conformen el cálculo del precio del galón del combustible en Colombia, es necesario desglosarlo y ejemplificarlo en las siguientes tablas.

PRECIOS DE REFERENCIA GASOLINA CORRIENTE MOTOR EN ALGUNAS CIUDADES DEL PAÍS (\$/Galón)		
CIUDAD	BOGOTÁ	MONTERIA
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	7%	7%
INGRESO AL PRODUCTOR	9.655,79	9.655,79
IMPUESTO NACIONAL	616,74	616,74
IVA	433,88	433,88
IMPUESTO AL CARBONO	157,17	157,17
TARIFA MARCACION	8,89	8,89
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	425,81	87,10
TARIFA DE TRANSPORTE ALCOHOL	40,88	11,42
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD		
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	11.339,16	10.971,00
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76	519,76
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	38,75	38,75
SOBRETASA	1.328,37	1.328,37
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	13.286,65	12.918,48
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	958,00	958,00
PERDIDA DE EVAPORACION	53,15	51,67
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACION DE SERVICIO	32,75	32,75
PRECIO MAXIMO DE VENTA POR GALON INCLUIDA SOBRETASA	14.372,54	14.252,90

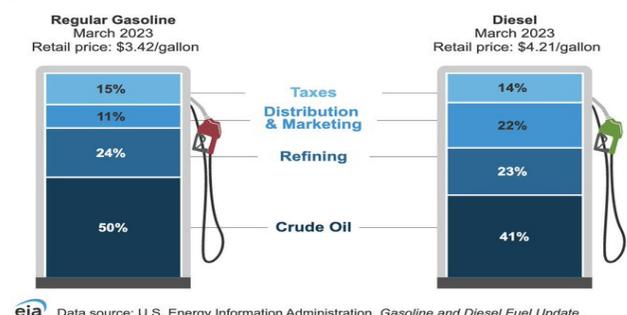
De acuerdo con la información proporcionada en la tabla anterior, que muestra los precios del galón de gasolina CORRIENTE en octubre de 2023, se puede concluir que aproximadamente el **23%** del costo total del galón de gasolina corresponde a impuestos.

En el caso específico del ACPM, es importante destacar que el porcentaje correspondiente a impuestos a pagar representa un **15.5%** del costo total del galón, tal como se muestra detalladamente en la siguiente tabla.

PRECIOS DE REFERENCIA ACPM EN ALGUNAS CIUDADES DEL PAÍS (\$/Galón)		
CIUDAD	BOGOTÁ	MONTERIA
PORCENTAJE DE MEZCLA POR CIUDAD	10%	10%
INGRESO AL PRODUCTOR	5.929,77	5.929,77
IMPUESTO NACIONAL	571,27	571,27
IVA	215,70	215,70
IMPUESTO AL CARBONO	171,3	171,3
TARIFA MARCACION	8,89	8,89
TARIFA DE TRANSPORTE POLIDUCTOS	421,23	86,17
TRANSPORTE BIOCMBUSTIBLE	48,61	53,88
MARGEN PLAN DE CONTINUIDAD	0,00	0,00
PRECIO MAXIMO DE VENTA DISTRIBUIDOR MAYORISTA	7.367,37	7.037,58
MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	519,76	519,76
IVA MARGEN DISTRIBUIDOR MAYORISTA	38,75	38,75
PRECIO MAXIMO DE VENTA PLANTA DE ABASTO	7.385,89	7.658,09
MARGEN DISTRIBUIDOR MINORISTA	958,00	958,00
TRANSPORTE PLANTA DE ABASTO A ESTACION DE SERVICIO	76,75	328,75
SOBRETASA	339,00	339,00
PRECIO MAXIMO DE VENTA PUBLICO ESTACION	9.357,63	9.277,83

Ante esta situación, diversos sectores y analistas argumentan que la elevada carga impositiva aplicada a los combustibles en Colombia es un factor determinante en el alto precio final que pagan los consumidores. Señalan que los impuestos que se cobran actualmente superan los de otros países de la región e incluso representan el doble frente a Estados Unidos, donde solo alcanzan alrededor del **15%** del valor de la gasolina. Como lo podemos ver en la siguiente imagen.

What we pay for in a gallon of:



¿CUÁL ES LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DEL IMPUESTO NACIONAL Y TERRITORIAL DEL COMBUSTIBLE EN COLOMBIA?

Los impuestos aplicados a la gasolina, especialmente el denominado “ impuesto nacional

y territorial” , tienen varios destinos. Una parte de los ingresos generados por este impuesto se destina al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), cuyo objetivo principal es mitigar las variaciones bruscas en los precios de los combustibles y asegurar un suministro estable a precios razonables.

Otra parte se utiliza para el financiamiento de proyectos de infraestructura vial y transporte en el país. Asimismo, se asignan recursos para programas y políticas relacionadas con el sector energético y medioambiental. De esta forma, el impuesto nacional y territorial, recolectado a través del precio de la gasolina, se asigna a los entes gubernamentales encargados de la administración y ejecución de proyectos viales a nivel nacional, departamental y municipal.

DESAFÍOS ACTUALES: EL AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES EN COLOMBIA

Los recientes incrementos en el precio de la gasolina en Colombia responden principalmente a la necesidad de reducir el creciente déficit del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC). Según cifras oficiales, este fondo acumulaba un déficit cercano a los \$39 billones a finales de 2022.

El Gobierno ha implementado ajustes graduales al precio de la gasolina desde mediados de 2022, buscando eliminar el déficit del FEPC. Adicionalmente, se han adoptado medidas como modificar el porcentaje de mezcla de biocombustibles para contener el impacto de los altos precios internacionales del petróleo. En general, cuando el valor del combustible aumenta en el mercado internacional, se incrementa el porcentaje de etanol añadido a cada galón. Esto ayuda a reducir el consumo de gasolina en el país y permite mantener los precios. En febrero, según el Ministerio, se realizó una disminución del 5% en el contenido de etanol, pasando del 5% al 4%.

Los incrementos graduales en el precio de la gasolina implementados por el Gobierno nacional buscan reducir el creciente déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Este fondo presenta descalces financieros debido al alto costo que ha implicado subsidiar los precios internos frente a la escalada inflacionaria del petróleo y la gasolina en los mercados globales.

Dicha escalada responde en parte a factores como la recuperación económica tras los impactos del COVID-19, los recortes en la producción de la OPEP, las tensiones geopolíticas (conflicto entre Rusia y Ucrania), y la especulación en los mercados de futuros. Eventos que han impactado los precios globales del petróleo y, en consecuencia, el precio de la gasolina. Por ello es fundamental para el país estabilizar los precios y prevenir un déficit en la regla fiscal del país.

Ante esta situación, el Gobierno nacional ha tomado medidas para hacer frente al problema,

implementando aumentos mensuales en el precio de la gasolina. Estos incrementos han sido progresivos desde julio de 2022, iniciando con \$150 pesos y alcanzando los \$600 pesos en los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre, nuevamente retomando el alza para el mes de noviembre de 2023.



En mayo, se registró un significativo aumento en el precio de la gasolina corriente, que ascendió en \$600 por galón. Esta alza representó un incremento del 5,4% en comparación con el mes de abril. A partir del mes de septiembre, el precio se mantuvo constante, conservando el valor establecido en julio, el cual fue de \$9.380 por galón. Sin embargo, a partir de octubre, se implementaron incrementos graduales en el precio. Además, a partir del miércoles 3 de mayo, el precio de la gasolina experimentó un aumento de \$600 por galón. Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año pasado, se produjo un aumento promedio de \$200 por mes en el precio del galón de gasolina.

En el contexto actual y dado el impacto de la subida de los precios; las ventas de gasolina corriente en las Estaciones de Servicio (EDS) continúan experimentando una tendencia a la baja de manera sostenida durante el segundo semestre. Se observa un declive del 5%, acentuando la tendencia negativa que ya se había manifestado en el primer trimestre, con una variación del -4.9% en las ventas.

Por otro lado, diferentes estudios revelan un cambio significativo en el acceso a la compra de vehículos, desafiando la antigua percepción de que **“poseer un carro era un privilegio reservado para la clase alta”** . Estudios recientes muestran que la propiedad de vehículos en Colombia ha experimentado una transformación en los últimos años. **Contrariamente a la creencia anterior, la mayoría de los propietarios de vehículos en la actualidad se encuentran en los estratos 1, 2 y 3.** Este cambio en el panorama destaca una evolución en la demografía de la propiedad de vehículos en el país y desmonta estereotipos arraigados sobre la accesibilidad automotriz. Además, es muy importante resaltar que **un notable 92,2 % de los motociclistas son representantes de los estratos 1, 2 y 3 en Colombia.** En un contexto adicional, se observa que el **60 % de estos usuarios mantienen ingresos que no superan los 3 salarios mínimos.**

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, la subida en el precio de la gasolina

está haciendo sentir su efecto en un amplio grupo de protagonistas en Colombia a nivel general: los 17 millones de vehículos que se desplazan por sus calles y carreteras. En el caso de las motos, según cálculos aproximados, 11,3 millones de personas serán quienes más van a sufrir el incremento de los precios de la gasolina.

Con base en lo anterior, el incremento en el costo de la gasolina ejerce un impacto considerable en diversas facetas de la economía, particularmente en la vida cotidiana de los ciudadanos que se ven obligados a desplazarse diariamente, así como en la logística de trasladar mercancías y alimentos. Tanto las motocicletas como los vehículos automotores representan una pieza fundamental del sustento económico de las personas, de manera que el alza en los precios se traduce en un aumento del costo de vida. Además, es crucial considerar que, en Colombia, el empleo generalizado del transporte individual es una realidad arraigada en la cotidianidad.

Por otro lado, y a pesar de las afirmaciones del gobierno sobre la asequibilidad de la gasolina en Colombia en comparación con la región, hay aspectos cruciales que merecen un análisis más profundo. La realidad del salario mínimo en Colombia, el tercero más bajo en América Latina cuando se expresa en dólares, añade un matiz importante. Como se puede apreciar en la siguiente imagen.



A medida que los precios de la gasolina siguen aumentando y adicionando otros factores macroeconómicos, el impacto en el bolsillo de los colombianos se vuelve significativo en comparación con otros países de la región e incluso del mundo, si se compara con los demás países expuestos en la anterior imagen.

IMPACTO Y ESTIMACIONES DE LA PROPUESTA PROYECTO DE REDUCCIÓN DE IMPUESTO NACIONAL Y EL IVA AL GALÓN DE GASOLINA.

Cálculos a agosto de 2023

COMBUSTIBLE	IMPUESTO NACIONAL	IVA	IMPACTO PROYECTO DE LEY (CÁLCULO APROXIMADO)	TOTAL GALÓN SIN DESCUENTO	TOTAL GALÓN CON DESCUENTO (CÁLCULO APROXIMADO)	PORCENTAJE DE DESCUENTO (CÁLCULO APROXIMADO)
CORRIENTE	\$663.1 Pesos	\$460 pesos	\$1.123 pesos	\$13.372 pesos	\$12.249 pesos	8,4%
ACPM	\$643.7 Pesos	\$307 pesos	\$950.7 pesos	\$9.065 pesos	\$8.115 pesos	10%
EXTRA	\$1.258 Pesos	\$696 pesos	\$1.954 pesos	\$19.900 pesos	\$17.946 pesos	9,8%

Con base en lo propuesto en el presente proyecto de ley, se plantea la reducción del impuesto nacional y el IVA. Esto resultaría en una disminución significativa del 8.4% en el precio por galón de gasolina corriente, y un 10% en el precio por galón

de ACPM. Estas reducciones tendrían un impacto directo y positivo en el bolsillo de los ciudadanos colombianos, al permitirles disfrutar de un menor costo al momento de adquirir combustibles.

Además, de acuerdo con un estudio realizado por Corficolombiana para abril de 2023, se ha determinado que por cada incremento de \$1000 pesos en el precio por galón de gasolina, la inflación aumenta en 64 puntos básicos¹⁷. Esto implica que continuar aumentando los precios de la gasolina hasta alcanzar niveles de paridad de exportación contribuiría con más de tres puntos porcentuales al incremento total de la inflación.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “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”.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Es de señalar que de acuerdo a la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“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. 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. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”. (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento.

¹⁷ Arenales, J. V. (2023, 3 mayo). El aumento en el precio de la gasolina provocaría un incremento de 0,6% en inflación. Diario La República. <https://www.larepublica.co/economia/el-aumento-en-el-precio-de-la-gasolina-provocaria-un-incremento-de-0-6-en-inflacion-3607419>

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se reiteró lo manifestado en Sentencia C-490 de 2011, como se muestra a continuación:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° 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 conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”. (Resaltado fuera de texto).

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, el 1-5 de junio de 2023 se remitió copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, en el marco de sus competencias, rindieran concepto y determinaran el costo de la presente iniciativa sin tener respuesta hasta el momento. Sin embargo, se procedió a realizar cálculos aproximados con información pública para ilustrar a los interesados con precios del galón a agosto del 2023.

IMPACTO FISCAL IMPUESTO NACIONAL TERRITORIAL COMBUSTIBLES FOSILES				
COMBUSTIBLE	VENTAS MENSUALES POR GALON	VALOR IMPUESTO POR GALON	IMPACTO POR MES	IMPACTO ANUAL
CORRIENTE	189.7 millones	\$663.1 pesos	\$125.7 mil millones	\$1.5 billones
ACPM	191 millones	\$643.7 pesos	\$122.9 mil millones	\$1.4 billones
EXTRA	9.3 millones	\$1.258 pesos	\$11.7 mil millones	\$140 mil millones
TOTAL				\$3.1 billones

IMPACTO FISCAL IVA COMBUSTIBLES FOSILES				
COMBUSTIBLE	VENTAS MENSUALES POR GALON	VALOR IMPUESTO POR GALON	IMPACTO POR MES	IMPACTO ANUAL
CORRIENTE	189.7 millones	\$460 pesos	\$87 mil millones	\$1 billón
ACPM	191 millones	\$307 pesos	\$58.6 mil millones	\$703 mil millones
EXTRA	9.3 millones	\$696 pesos	\$6.4 mil millones	\$77 mil millones
TOTAL				\$1.7 billones

En vista de las consideraciones previamente expuestas, se ha llevado a cabo un análisis profundo del posible impacto fiscal que acarrearía la implementación del proyecto de ley en cuestión. Este análisis se sustenta en una evaluación cuidadosa del consumo estimado de combustible, elemento crucial para determinar los ingresos fiscales, así como en el examen pormenorizado de las cargas impositivas asociadas. Los resultados indican que, en términos aproximados, el proyecto de ley podría conllevar un impacto fiscal anual de alrededor de 4.1 billones de pesos.

III. OBJETO

El presente proyecto de ley busca eliminar los impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, buscando disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno nacional buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el Fondo para la Estabilización de Precios de la Gasolina y el Petróleo (FECF), buscando también aportar su grano de arena a controlar el aumento del costo de vida en los hogares de clase media y baja de nuestro país.

IV. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

La Ley 3ª de 1992, en su artículo segundo definió las competencias para el trámite de los proyectos de ley a las diferentes comisiones constitucionales permanentes, y específicamente, para el caso de la tercera, estipuló:

“Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”.

Así las cosas, se considera que la presente iniciativa es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente por tratarse de la eliminación de impuestos existentes, puntualmente los impuestos a la gasolina que actualmente existen. El presente proyecto de ley se deberá tramitar como ley ordinaria, lo anterior por no tratar temas protegidos por el espectro de la constitución, por lo cual su trámite no es llamado a surtirse por medio de un acto legislativo, tampoco tiene relación con la protección de derechos fundamentales por lo cual no se encuentra vínculo ni necesidad de tramitarse mediante una ley estatutaria.

Ahora bien, respecto a la facultad de la iniciativa parlamentaria, el presente proyecto de ley no se encuentra vedado para ser presentado por congresistas en virtud de la iniciativa parlamentaria legislativa, pues tanto la constitución política y la Ley 5ª de 1992 son claras en determinar cuáles son los aspectos frente a los que los congresistas no tendrían facultad para presentar una iniciativa.

Específicamente, detallamos el mandato contenido en el artículo 150 constitucional que determinó:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

(...)

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva.”

En concordancia el artículo 154 de la Constitución Política define que:

“ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Así las cosas, el proyecto de ley en consideración no contraría los mandatos constitucionales y por lo tanto puede ser de iniciativa del Congreso de la República.

V. MARCO JURÍDICO

En el año de 1995 se creó el impuesto global a la gasolina y al ACPM, esta fue la primera aproximación que tuvo nuestro país con este tipo de gravamen, puntualmente los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995 “ Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones” que dieron origen a este impuesto posteriormente el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, se creó mediante el artículo 167 de la Ley 1607 del 26 de diciembre del 2012 con el fin de sustituir el Impuesto Global a la Gasolina, al ACPM, y el IVA a los combustibles; empezó a regir a partir del 1° de enero del 2013.

Es importante tener en cuenta que el Impuesto a la Gasolina y al ACPM es de carácter monofásico, por lo que se causa una única vez y en nuestro sistema actual es imposible que se genere algún tipo de anatocismo.

Es importante mencionar que el artículo 218 de la Ley 1819 de 2016, modificó el artículo 167 de la Ley 1607 de 2012, sustituyendo el impuesto global a la gasolina y al ACPM al que se referían los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995, como también el IVA a los combustibles consagrado en el Título IV del Libro III del Estatuto Tributario y demás normas pertinentes, por el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM.

Mediante el parágrafo del artículo 168 de la Ley 1607 del 2012 se estableció que el valor del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM se debería ajustar el primero de febrero de cada año con base en la inflación del año inmediatamente anterior, y que a través del parágrafo 2° del artículo 5° del Decreto número 0568 del 2013 se le delegó esta función al Director General de la Dian, dicha entidad ha venido estableciendo la base gravable y las tarifas actualizadas de dicho impuesto.

Por su lado, el impuesto nacional al carbono se creó por medio de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria Estructural) y responde a la necesidad del país de contar con instrumentos económicos para incentivar el cumplimiento de las metas de mitigación de gases efecto invernadero (GEI) a nivel nacional¹⁸.

El impuesto consiste en el pago de una tarifa relacionada con el contenido de carbono, que es un elemento químico de los combustibles y que se libera en forma de gases efecto invernadero a la atmósfera cuando se hace la combustión de estos energéticos. Los combustibles que están gravados por este impuesto son: Gasolina, Kerosene, Jet Fuel, ACPM y Fuel Oil¹⁹. El gas natural también está gravado, pero solo para su uso en la industria de la refinación de hidrocarburos y la petroquímica, y el gas licuado de petróleo (GLP) pero solo para la venta a usuarios industriales. Para tener una referencia sobre la magnitud de la cobertura de este impuesto, es importante mencionar que las emisiones debidas a estos combustibles representan cerca del 27% de las emisiones totales del país, es decir cerca de 51 Millones de Toneladas de CO2 equivalente²⁰.

El impuesto Nacional al Carbono comenzó a regir desde el 1 de enero de 2017. El distribuidor mayorista del combustible asume el pago y lo transfiere al productor o importador del combustible, quien a su vez se convierte en el recaudador del impuesto y el resto de la cadena, es decir, todos los usuarios de los combustibles gravados, lo pagan según los acuerdos comerciales establecidos en la cadena de distribución de combustible²¹.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019, que modificó la Ley 5 de 1992, en lo concerniente al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se indica que esta iniciativa se enmarca dentro de la causal (a), de ausencia de conflicto de interés, a saber:

“ 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”.

Lo anterior no genera conflicto de interés alguno teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley busca eliminar el impuesto nacional a la gasolina que impacta a toda la población, siendo esto un fin generalizado para una población no específica

toda vez que se grava la venta del producto o la importación para la venta y se hace imposible determinar cuál es la población destino toda vez que la compra de gasolina puede llegar a ser potestativa y en todo caso el interés del congresista coincidiría o se fusionaría con los intereses de los electores.

Del honorable Congresista,

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA
Senador de la República

VII. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2023

por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley busca eliminar impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM, buscando disminuir el impacto generado por el alza de precios que ha impuesto el Gobierno nacional buscando la estabilización de la deuda y la eliminación del déficit que ha acumulado el Fondo para la Estabilización de Precios de la Gasolina y el Petróleo (FECF).

Artículo 2º. Elimínese el artículo 218 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 218. Modifíquese el artículo [167](#) de la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así:

~~Artículo [167](#). Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. El hecho generador del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM es la venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y ACPM, y se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. El impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice la gasolina o el ACPM.~~

~~El sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera la gasolina o el ACPM del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando, previa nacionalización, realice retiros para consumo propio.~~

~~Son responsables del impuesto el productor o el importador de los bienes sometidos al impuesto, independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.~~

~~Parágrafo 1º. Se entiende por ACPM, el aceite combustible para motor, el diésel marino o fluvial, el marino diésel, el gas oil, intersol, diésel número 2, electro combustible o cualquier destilado medio y/o aceites vinculantes, que por sus propiedades físico químicas al igual que por sus desempeños en motores de altas revoluciones, puedan ser usados como combustible automotor. Se exceptúan~~

¹⁸ <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/ABC Decreto número 926 de 2017.pdf>

¹⁹ <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/ABC Decreto número 926 de 2017.pdf>

²⁰ <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/ABC Decreto número 926 de 2017.pdf>

²¹ <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/ABC Decreto número 926 de 2017.pdf>

aquellos utilizados para generación eléctrica en Zonas No Interconectadas, el turbo combustible de aviación y las mezclas del tipo IFO utilizadas para el funcionamiento de grandes naves marítimas. Se entiende por gasolina, la gasolina corriente, la gasolina extra, la nafta o cualquier otro combustible o líquido derivado del petróleo que se pueda utilizar como carburante en motores de combustión interna diseñados para ser utilizados con gasolina. Se exceptúan las gasolinas del tipo 100/130 utilizadas en acronaves.

Parágrafo 2º. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación, en consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Para lo anterior, los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM al distribuidor.

Parágrafo 3º. Con el fin de atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles se podrán destinar recursos del Presupuesto General de la Nación a favor del Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC). Los saldos adeudados por el FEPC en virtud de los créditos extraordinarios otorgados por el Tesoro General de la Nación se podrán incorporar en el PGN como créditos presupuestales.

Parágrafo 4º. El impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM será deducible del impuesto sobre la renta, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 5º. Facúltase al Gobierno nacional para realizar las incorporaciones y sustituciones al Presupuesto General de la Nación que sean necesarias para adecuar las rentas y apropiaciones presupuestales a lo dispuesto en el presente artículo, sin que con ello se modifique el monto total aprobado por el Congreso de la República”.

Artículo 3º. Elimínese el artículo 219 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 219. A partir del 1º de enero de 2017 el artículo 168 de la Ley 1607 del 2012, el cual quedará así:

Artículo 168. *Base gravable y tarifa del impuesto a la gasolina y al ACPM.* El Impuesto Nacional a la gasolina corriente se liquidará a razón de \$490 por galón, el de gasolina extra a razón de \$930 por galón y el Impuesto Nacional al ACPM se liquidará a razón de \$634,74 por galón por todo el año de 2023. Los demás productos definidos como gasolina y ACPM de acuerdo con la presente ley, distintos a la gasolina extra, se liquidarán a razón de \$634,74 por galón por todo el año de 2023.

Parágrafo 1º. El valor del Impuesto Nacional se ajustará cada primero de febrero con la inflación

del año anterior, a partir del primero de febrero de 2018”.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 220 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, que modificó el primer inciso del artículo 9º de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 1º de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 220. Modifíquese el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 173. Modifíquese el primer inciso del artículo 9º de la Ley 1430 de 2010, que modificó el artículo 1º de la Ley 681 de 2001, que modificó el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, el cual quedará así:

En todos los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera del país, el Ministerio de Minas y Energía tendrá la función de distribución de combustibles líquidos, los cuales estarán excluidos de IVA, y exentos de aranceles e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Artículo 5º. Elimínese el artículo 444 del Decreto número 624 de 1989.

~~**Artículo 444. Responsables en la venta de derivados del petróleo.** Son responsables del impuesto en la venta de productos derivados del petróleo, los productores, los importadores, los vinculados económicos de unos y otros, los distribuidores mayoristas y/o comercializadores industriales.~~

Parágrafo. De conformidad con el artículo 488 del Estatuto Tributario, el impuesto sobre las ventas facturado en la adquisición de productos derivados del petróleo, podrá ser descontado por el adquirente, cuando este sea responsable del impuesto sobre las ventas, los bienes adquiridos sean computables como costo o gasto de la empresa y se destinen a operaciones gravadas con el impuesto sobre las ventas o a operaciones exentas:

Cuando los bienes adquiridos se destinen indistintamente a operaciones gravadas, exportaciones y operaciones excluidas del impuesto, y no fuere posible establecer su imputación directa a unas y otras, el cómputo de dicho descuento se efectuará en proporción al monto de las operaciones gravadas del período fiscal correspondiente.

Cuando los bienes de que trata este artículo sean adquiridos a un distribuidor no responsable del IVA por la venta de tales bienes, para efectos de que el adquirente responsable pueda descontar el IVA implícito en el precio del producto, el distribuidor minorista certificará al adquirente, por cada operación, el valor del IVA que le haya sido liquidado por parte del distribuidor mayorista en la adquisición de los bienes.

Artículo 6º. Elimínese el artículo 1.3.1.12.18 del Decreto número 1625 de 2016.

~~Artículo 1.3.1.12.18. *Exclusión del impuesto sobre las ventas para los combustibles líquidos distribuidos en zonas de frontera.* Para efectos de la exclusión contemplada en el artículo 220 de la~~

Ley 1819 de 2016, los distribuidores mayoristas debidamente autorizados por el Ministerio de Minas y Energía, que tengan a su cargo la función de distribución y/o comercialización de combustibles en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera, deberán certificar al correspondiente productor o importador de derivados del petróleo, el volumen máximo de ventas de combustibles tipo gasolina y ACPM objeto de este beneficio en dichos municipios:

La certificación deberá entregarse al productor o su vinculado económico a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente a aquel en el que el distribuidor mayorista o comercializador industrial realizó la venta del combustible en las condiciones señaladas en el inciso anterior:

La certificación se realizará con base con los soportes de ventas realizadas por el distribuidor mayorista o comercializador industrial en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera durante el mes anterior:

De acuerdo con la certificación expedida por el distribuidor mayorista o comercializador industrial, el productor, importador o vinculado económico de uno y otro realizará una nota crédito a la factura con el fin de reconocer la exclusión del impuesto sobre las ventas facturado y procederá a realizar su reembolso, correspondiente a las operaciones excluidas debidamente certificadas:

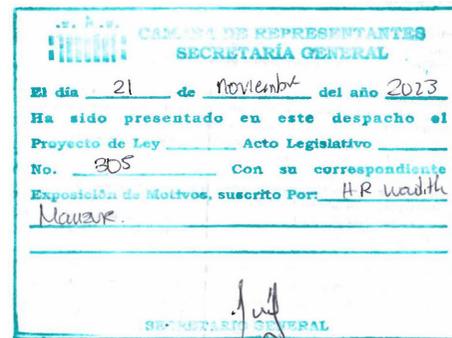
Parágrafo. El combustible distribuido a grandes consumidores en Zonas de Frontera no estará excluido del impuesto sobre las ventas, ni exento de arancel ni del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Se entenderá por grandes consumidores aquellos que consuman volúmenes iguales o superiores a 100.000 galones mensuales”.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 168 de la Ley 1607 del 2012 y las disposiciones aplicables a la gasolina, ACPM y mezclas de ACPM-Biocombustibles establecidas en la Resolución número 0012 del 31 de enero de 2023 expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Del honorable Congresista,

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

MARCOS DANIEL PINEDA GARCIA
Senador de la Republica



CONTENIDO

Gaceta número 1679 - Martes, 28 de noviembre de 2023
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 302 de 2023 Cámara, por medio del cual se decreta al municipio de Villavicencio distrito especial, bioturístico, cultural y educativo....	1
Proyecto de Ley número 303 de 2023 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para garantizar el derecho de los habitantes del territorio colombiano al acceso al servicio público de transporte aéreo y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 305 de 2023 Cámara, por medio de la cual se eliminan impuestos aplicados a la gasolina y el ACPM y se adoptan medidas para la estabilización de precios de los mismos.....	19