



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1723

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 22 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

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado sostenible y libre de deforestación y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 27 de septiembre del 2024

Doctor  
**SAÚL CRUZ BONILLA**  
Secretario General (E)  
Senado  
Ciudad

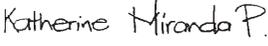
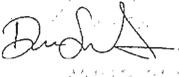
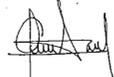
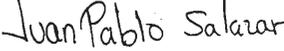
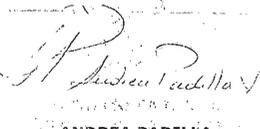
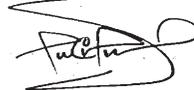
REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley "Por medio de la cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado sostenible y libre de deforestación y se dictan otras disposiciones" (**GANADERÍA SOSTENIBLE LIBRE DE DEFORESTACIÓN**)

Cordialmente,

 <b>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal	 <b>JULIA MIRANDA LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo
---	---

 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b> Senador de la República	 <b>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA</b> Senador de la República
 <b>ESMERALDA HERNÁNDEZ</b> Senadora de la República Partido Pacto Histórico	 <b>DANIEL CARVALHO MEJÍA</b> Representante a la Cámara por Antioquia
 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander	 <b>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 <b>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS</b> Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 <b>ANGÉLICA LOZANO CORREA</b> Senado de la República Partido Alianza Verde
 <b>Juan Sebastián Gómez González</b>	 <b>CAROLINA GIRALDO BOTERO</b>

<p>Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo</p>  <p><b>KATHERINE MIRANDA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	<p>Representante a la Cámara por Risaralda</p>  <p><b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara - Huila Pacto Histórico</p>	 <p><b>JOSE DAVID NEME CARDOZO</b> Senador de la República Partido de la U</p>	 <p><b>Inti Asprilla Reyes</b> Senador de la República</p>
 <p><b>JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA Partido Dignidad y Compromiso</p>	 <p><b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico</p>	 <p><b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO</b> Senador de la República</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico</p>	 <p><b>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial de Paz No. 1.</p>	 <p><b>ANDREA PADILLA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>	 <p><b>GABRIEL PÁRRADO</b> Representante a la Cámara Partido Pacto Histórico</p>
 <p><b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara-Partido Liberal</p>	 <p><b>LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN</b> Representante a la Cámara-Partido Liberal</p>	 <p><b>OCTAVIO CARDONA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>	

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY 261 DE 2024</b></p> <p align="center"><i>"Por medio de la cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado libre de deforestación y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p align="center">El Congreso de Colombia</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p><b>ARTÍCULO 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto disponer instrumentos para la trazabilidad de la cadena de ganado que garanticen una cadena productiva de ganado sostenible y libre de deforestación, a partir de la interoperabilidad gradual de los sistemas de trazabilidad con los que cuenta el sector de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sistema de Información y Monitoreo de Bosques y Carbono con que cuenta el Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Catastro Multipropósito, el Sistema Nacional Catastral y el Registro de la propiedad inmueble.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. Adiciónese dos párrafos al artículo 4o de la Ley 1659 de 2013, del siguiente tenor:</b></p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El Sistema Nacional de Identificación e información de Ganado Bovino (SINIGAN), el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNIITA), el Sistema de Información Oficial para la Expedición de Guías de Movilización Interna de Animales y los demás sistemas de información con que cuenta el sector de Agricultura y Desarrollo Rural, particularmente aquellos que contienen información de interés de la cadena de producción asociada al ganado bovino, tendrán entre sus objetivos servir como instrumentos para la lucha contra la deforestación.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá reglamentar lo pertinente para ajustar y/o modificar los procedimientos que permitan recolectar la información de estos sistemas, con el fin de asegurar que la información recolectada sea útil para identificar los semovientes que están ubicados en zonas deforestadas y garantizará la interoperabilidad entre estos sistemas y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y el Registro Nacional de Áreas Deforestadas.</p> <p>Con tal propósito, su información será de acceso libre, abierto y transparente para las entidades administrativas y judiciales que cuenten</p>	<p>con funciones y competencias legales en materia de lucha contra la deforestación. Igualmente, se garantizará la publicidad de la información a la sociedad, sin perjuicio de los principios y derechos constitucionales".</p> <p><b>ARTÍCULO 3. Sistemas de Información en materia predial.</b> El Catastro Multipropósito, el Sistema Nacional Catastral, el sistema cobol del IGAC y el Servicio de Registro de la propiedad inmueble tendrán, dentro de sus objetivos, suministrar información que permita avanzar en la lucha contra la deforestación. El Gobierno Nacional y en particular las entidades públicas administradoras de estos sistemas garantizarán la interoperabilidad entre éstos y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, de manera prioritaria en las áreas identificadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el IDEAM, como Núcleos de Alta Deforestación, - NAD y las áreas incluidas en el Registro Nacional de Zonas Deforestadas (Artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 y el Decreto 909 de 2024 o las normas que las modifiquen o sustituyan], así como con los sistemas de trazabilidad con los que cuenta el sector de Agricultura y Desarrollo Rural. Entre tanto esta interoperabilidad de los sistemas esté garantizada, las entidades públicas tendrán la obligación de diseñar protocolos para compartir e intercambiar la información de manera ágil, funcional y oportuna.</p> <p>La Agencia Nacional de Tierras deberá proceder de manera prioritaria a la apertura de folios de matrícula inmobiliaria y al registro de la propiedad inmueble de los bienes baldíos de la Nación, de conformidad con lo ordenado por el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012, respecto de aquellos bienes que se encuentren ubicados en los Núcleos de Alta Deforestación definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono administrado por el IDEAM y las áreas incluidas en el Registro Nacional de Zonas Deforestadas. Con este propósito deberá concurrir además Parques Nacionales Naturales de Colombia y las Corporaciones Autónomas Regionales.</p> <p>De igual manera, la Agencia Nacional de Tierras deberá priorizar el inicio e impulso de los procesos agrarios que correspondan, para salvaguardar los bienes baldíos localizados en los Núcleos de Alta Deforestación definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono administrado por el IDEAM y las áreas incluidas en el Registro Nacional de Zonas Deforestadas.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, junto con la Agencia Nacional Digital, brindarán apoyo a las entidades públicas responsables de los sistemas de información mencionados en este artículo, con el fin de asegurar la interoperabilidad necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.</p>
---	---

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el artículo 5o de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 5. Comisión Nacional del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal. Créase la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, la cual tendrá funciones de carácter consultivo del Gobierno Nacional y estará conformada por los siguientes miembros con voz y voto:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
4. El Ministro de Transporte o su delegado.
5. El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado.
6. El Director General del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o su delegado.
7. El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o su delegado.
8. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
9. Un (1) representante de la entidad gremial que reúna las condiciones de representatividad nacional del respectivo subsector.
10. Un (1) Representante de las Asociaciones u Organizaciones Campesinas de nivel nacional.

La elección de los representantes del numeral 9 y 10 será reglamentada por el Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO 1°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá invitar a la Comisión, con voz y sin voto, a representantes de los gremios a nivel departamental de acuerdo a los Núcleos de Alta Deforestación y a las áreas deforestadas del Registro Nacional de Áreas Deforestadas, de la academia, de la industria y otras instituciones de carácter público o privado, según los temas a tratar y del subsector involucrado. Igualmente, la Comisión podrá recomendarle al Ministerio a quién se debe invitar dependiendo del tema a tratar.

**PARÁGRAFO 2°.** La Comisión se reunirá ordinariamente al menos dos (2) veces al año, sin perjuicio de que cuando las circunstancias lo requieran, se

pueda reunir extraordinariamente. La Secretaría Técnica, será ejercida por la dependencia que delegue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".

**ARTÍCULO 5. Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación.** Adóptese con carácter permanente el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 26 de la Ley 2294 de 2023, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 9. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA CONTRA LA DEFORESTACIÓN Y OTROS CRÍMENES AMBIENTALES.** Créese el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros crímenes ambientales asociados que se constituyen en motores de deforestación, afectando los recursos naturales y el medio ambiente Colombiano CONALDEF, para la defensa del agua y la biodiversidad, conformado por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien lo preside, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Salud y Protección Social, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación, encaminado a concretar acciones para detener la deforestación y coordinar la implementación de estrategias de rehabilitación, recuperación y restauración ecológica. Deberá participar el Ministro de Relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los ministros de Transporte y Minas y Energía, cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.

Para el logro de su objetivo, el Consejo ejercerá las siguientes funciones:

1. Proponer la política, planes, programas y estrategias de lucha contra la deforestación y otros delitos ambientales asociados, así como definir y coordinar las medidas interinstitucionales para su control.
2. Articular junto con los institutos de investigación científica que integran el SINA, la formulación y ejecución de nuevas estrategias y acciones de rehabilitación, recuperación y restauración ecológica.
3. Adoptar mediante acuerdo su propio reglamento, dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno nacional la expedición de las que fueren de competencia de éste.
4. Evaluar avances en la lucha contra la deforestación y otros crímenes ambientales asociados.
5. Mantener contactos con Gobiernos o entidades extranjeras en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción con la de otros Estados y de obtener la asistencia que fuere del caso.

6. Determinar la necesidad de establecer zonas de alta vigilancia en núcleos activos de deforestación y en zonas del Registro Nacional de Áreas Deforestadas, según la información obtenida por parte del Sistema de Monitoreo de Bosque y Carbono del IDEAM.

7. Las demás relacionadas con su objetivo.

El Consejo contará con dos coordinaciones que constituirán instancias técnicas de articulación y evaluación para el estudio y sugerencia de acciones y políticas que permitan el logro de sus funciones:

- a. La Coordinación de Monitoreo y Análisis de la Información para efectos de analizar, valorar y hacer seguimiento a las acciones de control y prevención de la deforestación y otros crímenes ambientales asociados, estará integrada por delegados del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministro de Defensa Nacional, del Director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM- y del Fiscal General de la Nación.
- b. La Coordinación Interinstitucional para la articulación de programas, planes, acciones y políticas de intervención integral en los territorios, estará conformada por delegados del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud, de Relaciones Exteriores, de Transporte, de Minas y Energía, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, así como del Director de la Corporación Autónoma Regional -o su delegado- de la respectiva jurisdicción y Parques Nacionales Naturales, -o su delegado- en su calidad de autoridades ambientales.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Las acciones que se implementen en los territorios serán desarrolladas considerando un enfoque social y ambiental integral y serán lideradas, según corresponda por las diferentes carteras ministeriales conforme a su misión legal y constitucional, y sus competencias, en coordinación con las autoridades ambientales, judiciales y de seguridad nacional pertinentes.

Así mismo, el CONALDEF adelantará mesas de trabajo de carácter regional, con la participación de las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil. Las condiciones para la participación comunitaria serán objeto de reglamentación por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Estado colombiano seguirá estableciendo y ejecutando políticas públicas en el territorio nacional, encaminadas a concretar estrategias y acciones de intervención integral con enfoque social,

ambiental y económico para detener la deforestación, y bajo los principios de justicia ambiental, inclusión y construcción de la paz.

**ARTÍCULO 6°.** Modifíquese el artículo 6o de la Ley 1659 de 2013, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 6o. Son funciones de la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal, las siguientes:

1. Aprobar los sistemas de identificación que se utilizarán para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema previo estudio por los interesados.
2. Aprobar los proyectos de reglamentación de la presente ley, los cuales serán expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de actos administrativos.
3. Establecer comités asesores necesarios para la implementación y funcionamiento de los diferentes sistemas.
4. Diseñar y hacer seguimiento a un plan de acción para la integración e interoperabilidad de los sistemas de información ordenada por la presente ley.
5. Analizar de manera permanente la incidencia que la cadena de producción ganadera tiene en la deforestación y diseñar las medidas que sean necesarias para prevenir y corregir esta situación.
6. Hacer seguimiento de los avances tecnológicos implementados en las distintas regiones y el impacto de dichas medidas en la cadena productiva de ganado como parte del sistema de trazabilidad.
7. Aprobar su reglamento interno.
8. Generar un protocolo con respecto a los datos, información y las estadísticas en los movimientos según los diferentes usuarios del sistema y según los requerimientos en cada nivel de la cadena.
9. Las demás que sean necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos del Sistema".

**ARTÍCULO 7°. Acuerdos de cero deforestación de la cadena productiva de carne y leche.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, promoverán y fomentarán los Acuerdos Cero Deforestación de la cadena productiva de carne, lácteos y otros productos asociados a la ganadería. Estos acuerdos serán instancias consultivas para la implementación de la presente ley. En los mismos se formularán mecanismos y

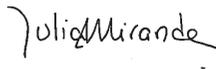
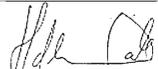
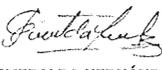
<p>acciones de buenas prácticas para la implementación de la presente ley. Dichos acuerdos vinculan y estarán abiertos a actores públicos y privados relacionados con estas cadenas productivas y buscarán garantizar, a partir del sistema de trazabilidad, la producción y comercialización de productos libres de deforestación, con el compromiso de todos los eslabones de las cadenas.</p> <p>En los próximos seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá diseñar e implementar programas de fortalecimiento de los proveedores y productores y de información a los consumidores que hacen parte de la cadena, para garantizar productos libres de deforestación.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. Norma Técnica Colombiana Ganadería bovina y bufalina NTC 6550:2021 – Sello Ambiental Colombiano.</b> Para los efectos del cumplimiento del objeto de la presente ley, deberán adoptarse las modificaciones y adecuaciones necesarias con relación a la Norma Técnica Colombiana, Ganadería bovina y bufalina NTC 6550:2021 – Sello Ambiental Colombiano, de manera que, este instrumento de política pública establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, certificado por el ICONTEC, garantice el cumplimiento de las políticas públicas en materia de cero deforestación.</p> <p>La Norma Técnica Colombiana, Ganadería bovina y bufalina NTC 6550:2021 – Sello Ambiental Colombiano, deberá adecuarse y contener, los elementos necesarios para efectos de que su uso en el sector agropecuario, permita a las autoridades competentes de los diferentes niveles de la administración, ejercer los controles necesarios con relación a las políticas públicas de cero deforestación.</p> <p>El Sello Ambiental Colombiano contará para su operación y funcionamiento, con la información resultante de la interoperabilidad de los diferentes sistemas de información como los sistemas de trazabilidad animal con que cuenta el sector de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sistema de Información y Monitoreo de Bosques y Carbono con que cuenta en el sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Sistema Nacional Catastral en su conjunto y el Registro de la propiedad inmueble, así como la información reportada por la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA previa consulta, ante la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, determinarán las condiciones y requisitos necesarios para que los productores del sector agropecuario, propietarios de predios de producción primaria, y comercializadores de productos agropecuarios que tengan relaciones comerciales con el eslabón de procesamiento y transformación agroindustrial, se acrediten</p>	<p>como productores “libres de deforestación”. En todo caso la expedición del certificado se hará a título gratuito.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> En un plazo no mayor a seis (6) meses, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará las condiciones en que debe darse cumplimiento a lo establecido en el presente artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñarán un plan educativo y divulgativo mediante el cual se busque concientizar a productores, comercializadores, distribuidores y consumidores sobre la Norma Técnica Colombiana, Ganadería bovina y bufalina NTC 6550:2021 – Sello Ambiental Colombiano. Las entidades territoriales implementarán el plan a que se refiere el siguiente artículo y promoverán que los productores tengan acceso al conocimiento de los requisitos de certificación de la NTC 6550:2021, a través de una cartilla o el medio de divulgación que consideren sea el más adecuado para este objetivo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Las entidades territoriales deberán promover planes de ganadería sostenible conforme a los lineamientos de la Norma Técnica Colombiana, Ganadería bovina y bufalina NTC 6550:2021 atendiendo el ordenamiento ambiental del territorio.</p> <p><b>PARÁGRAFO 4.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a que se expida la actualización de la Norma Técnica Colombiana, Ganadería bovina y bufalina NTC 6550:2021 – Sello Ambiental Colombiano, formulará un plan para incentivar la compra de productos provenientes de predios con la certificación NTC 6550:2021 por parte de los comercializadores y consumidores en general.</p> <p><b>ARTÍCULO 9°. Zonas de Alta Vigilancia en Núcleos Activos de Deforestación.</b> El ICA previa recomendación del Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación podrá constituir Zonas de Alta Vigilancia de la actividad ganadera en aquellas áreas definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como Núcleos Activos de Deforestación y en las zonas deforestadas que hagan parte del Registro Nacional de Áreas Deforestadas, con base en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono administrado por el IDEAM.</p> <p>La constitución de estas áreas facultará a las autoridades administrativas, de policía y entidades territoriales, a diseñar y poner en marcha medidas especiales de control, tales como delimitación y caracterización detallada para el registro de los predios pecuarios, instalación prioritaria de Dispositivos de Identificación Nacional (DIN) individuales en los semovientes bovinos, movilización, registro y control de inventarios de ganado. El diseño y puesta en marcha de estas medidas será planeado de manera intersectorial en las instancias de coordinación definidas en los artículos 4, 5 y 6 de la presente ley.</p>
<p><b>ARTÍCULO 10°. Debida diligencia y buenas prácticas del sector productivo.</b> Las plantas de beneficio de autoconsumo, las plantas de beneficio nacional, las plantas de transformación y desposte, las subastas ganaderas, los exportadores de ganado en pie o cualquier otro centro encargado de la conversión del ganado, deberán en un plazo máximo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, poner en marcha políticas de debida diligencia y buenas prácticas que garanticen procedurías libres de deforestación, para ganado bovino proveniente o que haya sido movilizadas de predios ubicados en núcleos de alta deforestación identificados por el IDEAM o de zonas deforestadas conforme al Registro Nacional de Áreas Deforestadas en los últimos tres (3) años. Con el fin de acreditar el cumplimiento de esta obligación legal, deberán custodiar y poner a disposición de las autoridades administrativas la información que dé cuenta de la trazabilidad del ganado bovino. Se garantizará el acceso y mecanismos de participación y verificación sobre dicha información a las comunidades locales, en el marco del Acuerdo de Escazú y de la normatividad interna vigente.</p> <p>En los casos de las plantas de beneficio de autoconsumo comunitarias y veredales, el Gobierno formulará un plan, con enfoque territorial, participativo y diferencial, a fin de que las mismas adopten programas de buenas prácticas que garanticen procedurías libres de deforestación, que podrá superar el plazo antes referido.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) expedirá, dentro de los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, el término de referencia para la elaboración de políticas de debida diligencia y buenas prácticas que garanticen procedurías libres de deforestación. Las plantas y centros a que se refiere el presente artículo, dentro de los seis (6) meses posteriores a la publicación de estos términos de referencia, presentarán anualmente al ICA las políticas institucionales que hayan adoptado en la materia.</p> <p><b>ARTÍCULO 11°. Financiación de los Sistemas de Información.</b> Autorízase al gobierno nacional, en cabeza de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Hacienda y Crédito Público, para establecer dentro de los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, las rutas de financiación necesarias para garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información y la implementación de las Zonas de Alta Vigilancia en Núcleos Activos de Deforestación, a las que se refiere la presente ley, incluyendo los recursos del Fondo para Vida y la Biodiversidad, asignados al control de la deforestación por la Ley 2294 de 2023.</p> <p><b>ARTÍCULO 12°. Efectos de la Interoperabilidad de los Sistemas de Información.</b> La información generada a partir de la interoperabilidad ordenada por la presente ley, permitirá a las autoridades poner en marcha de manera integral</p>	<p>y diferencial, las acciones y estrategias encaminadas a luchar contra la deforestación, sin perjuicio de los casos en que corresponda del uso de la acción penal, la acción policiva y las acciones sancionatorias ambientales y sanitarias.</p> <p>Asimismo, permitirá a las entidades reguladas por el artículo 10 de la presente Ley, implementar las políticas de debida diligencia que les corresponden para prevenir la deforestación.</p> <p><b>ARTÍCULO 13°. Evaluación.</b> El Departamento Nacional de Planeación (DNP) en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizará evaluaciones periódicas sobre la implementación de las disposiciones formuladas en la presente ley. En consecuencia, deberá rendir un informe anual a las comisiones quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Este informe deberá incluir como mínimo el número de pequeños, medianos y grandes productores que han obtenido la certificación NTC 6550:2021 y cuántos se encuentran en proceso de obtención, el número de hectáreas y cabezas de ganado que se encuentran cobijadas con dicho sello, datos de monitoreo de indicadores de mitigación y adaptación de medidas implementadas en fincas certificadas, entre otros datos que puedan permitir un seguimiento y trazabilidad de la aplicación de esta ley, y la inclusión de estos datos al sistema de RENARE o el que haga sus veces.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> En cumplimiento de esta obligación las referidas autoridades deberán emitir una serie de indicadores que se verán reflejados en dicho informe y permitirán la medición de los resultados obtenidos.</p> <p>Para este fin se desarrollarán, cuando menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de productividad</li> <li>Indicadores de sostenibilidad</li> <li>Indicadores de adaptación</li> <li>Indicadores de mitigación</li> <li>Indicadores de biodiversidad</li> <li>Indicadores de bienestar animal</li> </ol> <p>Se asegurará la compatibilidad de los indicadores de productividad y sostenibilidad con los indicadores de adaptación para evitar doble reporte. El monitoreo de los indicadores de adaptación y mitigación permite reportar los efectos de las medidas sostenibles al sistema de RENARE o el que haga sus veces.</p>

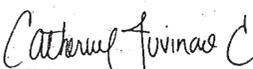
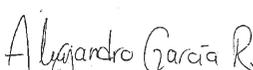
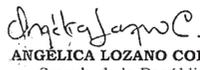
**PARÁGRAFO 3.** Para la formulación de los indicadores mencionados en este artículo, se vinculará al sector académico, entidades territoriales, corporaciones autónomas regionales, gremios y asociaciones de productores.

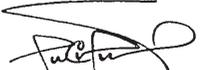
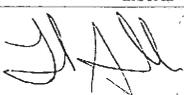
**ARTÍCULO 14\*.** Las erogaciones derivadas para la aplicación de lo previsto en la presente ley deben sujetarse a las disponibilidades existentes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser asumidas por parte de las entidades involucradas, con cargo a las disponibilidades presupuestales existentes, ajustadas al Marco de Gasto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente de los respectivos sectores.

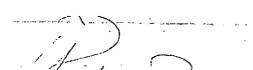
**ARTÍCULO 15\*. Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 <b>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal	 <b>JULIA MIRANDA LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo
 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b> Senador de la República	 <b>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA</b> Senador de la República
 <b>ESMERALDA HERNÁNDEZ</b> Senadora de la República Partido Pacto Histórico	 <b>DANIEL CARVALHO MEJÍA</b> Representante a la Cámara por Antioquia

 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander	 <b>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 <b>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS</b> Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 <b>ANGÉLICA LOZANO CORREA</b> Senado de la República Partido Alianza Verde
 <b>Juan Sebastián Gómez Gonzales</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 <b>CAROLINA GIRALDO BOTERO</b> Representante a la Cámara por Risaralda
 <b>KATHERINE MIRANDA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara - Huila Pacto Histórico

 <b>JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA Partido Dignidad y Compromiso	 <b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 <b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico	 <b>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial de Paz No 1.
 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara-Partido Liberal	 <b>LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN</b> Representante a la Cámara-Partido Liberal
 <b>JOSÉ DAVID NEME CARDOZO</b> Senador de la República Partido de la U	 <b>Inti Asprilla Reyes</b> Senador de la República
 <b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b>	

 <b>ANDREA PADILLA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde	 <b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO</b> Senador de la República
 <b>OCTAVIO CARDONA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal	 <b>GABRIEL PÁRRADO</b> Representante a la Cámara Partido Pacto Histórico

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992 )  
El día 27 del mes Septiembre del año 2024,  
se radicó en este despacho el proyecto de  
Acto Legislativo N° 261, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por HR Juan Carlos Lozada, Julia Miranda, Daniel Carvalho,  
Cristian Avendaño Catherine Juvinao y otros Consejeros

SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente Ley tiene como objeto consolidar los sistemas de trazabilidad animal existentes en el país, como lo son el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNIITA) y el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), en un instrumento para la lucha contra el flagelo de la deforestación. Adicionalmente, se eleva a rango legal el Sello Ambiental Colombiano y la norma técnica que lo avala, como un instrumento de mercado que privilegie la producción cárnica bajo unos estándares que eviten la deforestación.

**2. ANTECEDENTES**

El Proyecto de Ley objeto de estudio es de autoría del Honorable Representante a la Cámara, Juan Carlos Losada Vargas y ha sido radicado en dos oportunidades: La primera de ellas en la legislatura 2021-2022, con el número 001 de 2021, que fue archivado por tiempo toda vez que no logró su aprobación en primer debate en la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes. La segunda presentación se realizó el 21 de julio de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta No. 857 de 2022 con el número 009 de 2022.

En dicha ocasión la honorable representante Julia Miranda Londoño fue designada coordinadora ponente para primer debate. Así mismo, la mesa directiva de la Comisión V de la Cámara de Representantes designó como ponentes a las Honorables Representantes Olga Beatriz González Correa y Leyla Marleny Rincón Trujillo, designación hecha el día 16 de agosto de 2022, concediéndonos diez (10) días calendario para presentar el informe respectivo.

El día 4 de octubre de 2022, se anunció para discusión el mencionado proyecto de ley, la cual tuvo lugar en la sesión del día martes 11 de octubre de 2022, luego de la cual resultó aprobado por unanimidad de los asistentes. En la misma sesión, la Mesa Directiva designó como coordinadores ponentes para segundo debate a los representantes Julia Miranda Londoño y José Octavio Cardona León y como ponentes, a los Representantes Olga Beatriz González Correa, Leyla Marleny Rincón Trujillo y Juan Fernando Espinal Ramírez.

*de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)*"

En desarrollo de las disposiciones constitucionales, la Ley 101 de 1993 "Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero", establece como propósito la protección de las actividades agropecuarias y pesqueras, otorgando especial protección a la producción de alimentos, promoviendo el desarrollo del sistema agroalimentario nacional y fomentando la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales, impulsando la modernización de la comercialización del sector y adecuando el sector a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Las disposiciones anteriormente citadas de orden constitucional y legal evidencian un sustento robusto para las disposiciones incluidas en el presente Proyecto de Ley y su subsecuente viabilidad jurídica.

**4. MARCO LEGAL DE LA TRAZABILIDAD DE LA CARNE EN COLOMBIA**

1. **Ley 914 de 2004** "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino": Crea el SINIGAN; consagra los principios de i) gradualidad ii) obligatoriedad iii) universalidad y iv) trazabilidad; autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a contratar la administración del Sistema con la Federación Nacional de Ganaderos, FEDEGAN; crea la Comisión Nacional para el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado y determina unas fuentes de financiamiento.
2. **Ley 1375 de 2010** "Por la cual se establece las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán.". Declarada inconstitucional.<sup>1</sup>
3. **Ley 1659 de 2013** "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal.". Se crea el SNIITA; se derogan los artículos 4,5,6,7 y 8 de la Ley 914 de 2004; se elimina la posibilidad de que la Federación Nacional de Ganaderos, FEDEGAN administre el Sistema y

<sup>1</sup> La Ley 1375 de 2010 fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-685 de 2011, por vicios de forma para la convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso. Consultar la sentencia en: [Leves desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad \[C-685-2011\] \[secretariasenado.gov.co\]](https://www.secretariasenado.gov.co)

El día 25 de julio del año 2023, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó en segundo debate el proyecto en cuestión (Acta 74 del 2023) y continuó su curso hacia el Senado de la República. El día 18 de septiembre de 2023, el proyecto llegó a la Comisión Quinta del Senado de la República y fueron designados como ponentes los senadores Jaime Durán Barrera y Miguel Ángel Barreto Castillo.

El día 28 de mayo de 2024, en Comisión Quinta del Senado de la República fue aprobado el proyecto de ley, acogiendo las proposiciones presentadas tanto por el coordinador ponente (ARTÍCULO NUEVO), como por los senadores Marcos Daniel Pineda García y la senadora Yenny Roza Zambrano sobre los artículos 8°, 10° y 11° y la senadora Catalina Pérez Pérez sobre el artículo 3°.

Así mismo, con ocasión del debate en la Comisión, se llevó a cabo una mesa técnica con los asesores de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, ICA, IDEAM y el representante a la Cámara Juan Carlos Losada Vargas, así como de varios senadores, junto con la asesora del Viceministerio Técnico de Hacienda y Crédito Público.

El proyecto 009 de 2022 Cámara - 143 de 2023 Senado, tuvo durante su trámite dos audiencias públicas, realizadas el jueves 2 de marzo de 2023 en la ciudad de Villavicencio y el jueves 25 de abril de 2024 en la ciudad de Bogotá.

Finalmente, el proyecto fue archivado por tiempos esperando el último debate en la Honorable Plenaria del Senado de la República.

**3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

El marco constitucional y legal del presente proyecto se fundamenta en el privilegio y especial cuidado que la Constitución le otorga a la producción de alimentos, expresado en el artículo 65 de la misma al disponer: "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado (...)" a la que se le suma la protección de los derechos de los consumidores expresada en el artículo 78, el cual determina que "la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables de acuerdo a la ley, quienes, en la producción o comercialización de bienes o servicios, atenten contra la salud, la seguridad y adecuado abastecimiento de consumidores y usuarios".

De igual manera, el capítulo III de la Constitución Política consagra los derechos colectivos y del ambiente, donde el artículo 79° señala que "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano (...). Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines." Y, en un sentido similar, el Artículo 80° dispone "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento

autoriza la delegación de la administración y dirección del sistema al Instituto Colombiano Agrópecuario, ICA.

4. **Decreto 1500 de 2007 del Ministerio de Protección Social** "Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación"
5. **Decreto 0442 de 2013 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** "Por el cual se modifica parcialmente del Decreto 3149 de 2006": establece las entidades que pueden ejercer funciones de apoyo para el funcionamiento del SINIGAN.
6. **Decreto 1776 de 2016** "por el cual se modifican unos artículos de los Capítulos 1 y 2 del Título 5 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015.": impone la obligación a toda persona que transporte ganado bovino o bufalino de estar inscrito en el Sinigán.
7. **Resolución 133 de 2016 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** "Por medio de la cual se designa al Instituto Colombiano Agrópecuario - ICA como entidad administradora del Sistema de Identificación, Información y Trazabilidad Animal" Y en el mismo sentido la **Resolución 461 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** que delegó en el ICA la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino, Sinigán.
8. **Resolución 00427 de 2013 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** "Por medio del cual se reglamenta la elección de representante de la entidad gremial en el Comisión Nacional del SNIITA": Reglamenta el Artículo 5to de la Ley 1659 de 2013.

**5. PROBLEMÁTICA**

En últimos años, Colombia ha sido víctima de un fenómeno acelerado de deforestación que compromete el equilibrio ecosistémico del país e incluso de la región, la vida de la fauna salvaje, el patrimonio natural y, en últimas, la calidad

de vida de las futuras generaciones<sup>2</sup>. Este problema tiene una relación muy estrecha con la producción ganadera que, dadas sus lógicas y dinámicas productivas, ha sido uno de los sectores responsables del avance de la deforestación.

Desde hace varios años, con la expedición de la Ley 914 de 2004, el país empezó la implementación de sistemas de información, identificación y trazabilidad del ganado bovino. Estos sistemas han ayudado en el control de enfermedades y en el control de la comisión de delitos como el abigeato; sin embargo, los sistemas de trazabilidad animal en Colombia no fueron pensados como un instrumento potencial para luchar contra la deforestación, y en ese sentido, hoy no brindan la información necesaria para hacerle frente a este fenómeno.

La trazabilidad animal, que se define, según la FAO como "la capacidad para reunir el tejido histórico, la utilización o localización de un artículo o de una actividad por medio de una identificación registrada", implica que fácilmente un sistema que recoge la información de los semovientes puede determinar si en algún momento de las fases de producción de la carne bovina, los animales estuvieron en predios asociados al fenómeno de la deforestación.

6. CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN EN COLOMBIA

Las causas de la deforestación en Colombia han sido plenamente identificadas tanto por estudios académicos como por reportes de instituciones nacionales e internacionales.

Fedesarrollo, por su parte, señala que las causas principales de la deforestación en Colombia son: la expansión de la frontera agrícola con fines de explotación ganadera, la siembra de cultivos ilícitos, la tala ilegal, la minería y la construcción de infraestructura, los incendios forestales y la presión por el crecimiento poblacional. En un sentido muy parecido al de Fedesarrollo, el IDEAM realizó un diagnóstico del fenómeno de la deforestación donde identificó unos actores principales y unas causas directas. Los actores principales identificados fueron: los agricultores, los ganaderos, las empresas mineras y los actores armados; y dentro las causas directas fueron señaladas: expansión de la frontera agrícola, la minería legal e ilegal, crecimiento demográfico, el aumento de precio de los commodities en el mercado internacional y las políticas agrarias<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> La afirmación en cuestión será desarrollada y suficientemente probada en el apartado número V.  
<sup>3</sup> IDEAM (2011) Análisis de tendencias y patrones espaciales de la deforestación en Colombia. Consultar el informe del IDEAM en: [06030c14-c433-485a-8541-8367e78038aa](https://www.ideam.gov.co) ([ideam.gov.co](https://www.ideam.gov.co))

Más recientemente, la organización *World Wildlife Fund - WWF* publicó un informe donde analiza los 24 principales focos de la deforestación en el mundo<sup>4</sup>. En Colombia el informe encontró dos frentes que son: la Amazonía y la subregión del Darién en el Pacífico. El informe es particularmente interesante toda vez que relaciona cada frente de la deforestación con unas causas distintas. Para el caso de la Amazonía colombiana, el informe indica que las causas de la deforestación son: principalmente, la ganadería y en menor medida la agricultura de pequeña escala y la construcción de infraestructura de transporte; mientras que, para el Darién en el Chocó, el informe señala que las causas son: principalmente la ganadería y la agricultura de pequeña escala y en menor medida la minería y la agricultura a gran escala.

Así se muestran los 8 frentes de deforestación en América Latina:

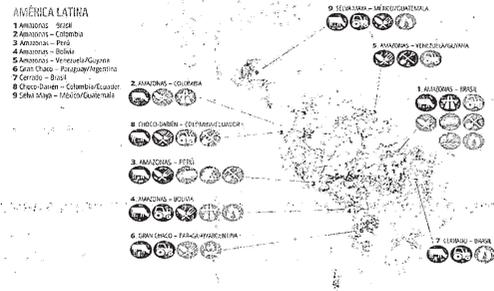


Imagen 1- 8 frentes de la deforestación en América Latina

Fuente: Informe de WWF frentes de deforestación. Causas y respuestas en un mundo cambiante.

7. DEFORESTACIÓN Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIOECONÓMICOS

En el año 1990, Colombia contaba con 64.4 millones de hectáreas de bosque, lo que equivalía al 56.5% del territorio nacional (IDEAM, 2010). En 2020, las

<sup>4</sup> Consultar el informe WWF *frentes de deforestación. Causas y respuestas en un mundo cambiante* en: [deforestation-fronts-drivers-and-responses-in-a-changing-world-full-report.pdf](https://www.panda.org) ([panda.org](https://www.panda.org))

estimaciones indican que Colombia posee 59.1 millones de hectáreas de bosques<sup>5</sup>, lo que implica una pérdida de 5.3 millones de hectáreas de bosque en apenas 30 años.

Los bosques son fundamentales tanto para la vida humana como para preservar el equilibrio ecosistémico natural. Dentro de los servicios ambientales que prestan los bosques está el almacenamiento de carbono, el mantenimiento del ciclo del agua, la purificación hídrica, la mitigación de riesgos naturales, entre otras y sin mencionar que dentro de los bosques está el 80% de la biodiversidad terrestre del planeta<sup>6</sup>.

Entender la importancia de los bosques para la vida en el planeta implica reconocer que haber perdido en apenas 30 años un área equivalente al tamaño de un país como Costa Rica, es un problema de extrema gravedad. Si Colombia continúa con las tasas de deforestación actuales, en los próximos 100 años perderá al menos el 25% de sus bosques, lo que dificultará la calidad de vida de las futuras generaciones.

En general, la deforestación es una problemática mundial; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO<sup>7</sup>, indica que la presión del mercado de la tierra está en constante crecimiento conforme aumenta la demanda de alimentos, y que esa presión en la tierra ha desencadenado una búsqueda incesante de los agentes económicos para encontrar nueva tierra disponible. De ese modo, el problema de la deforestación en Colombia tiene sin ninguna duda un contexto global; Colombia, por su privilegiada biodiversidad debiera ser pionera en lo que a la lucha contra la deforestación respecta.

Sin embargo, esta problemática genera impactos muy diferentes entre los países; Colombia, que es según el Global Climate Risk Index<sup>8</sup> el país de la región más vulnerable a eventos climáticos, desde luego que sufre unos impactos mayores por cuenta de la deforestación. Uno de los mejores ejemplos es la sedimentación de los ríos Cauca y Magdalena. En el caso del Magdalena, parte de la sedimentación que arrastra el río es producida por la deforestación en su cuenca, la cual es la más deforestada de Suramérica y la décima en el mundo<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Superficie forestal en Colombia periodo 1990-2020, Statista. Consultar en: [Superficie de bosques en Colombia 2020](https://www.statista.com) | Statista  
<sup>6</sup> Fundación Biodiversidad, (2018) Los Bosques albergan el 80% de la biodiversidad terrestre. Disponible en: [Fundación Biodiversidad | Los bosques albergan el 80 % de la biodiversidad terrestre](https://www.fundacion-biodiversidad.es) ([fundacion-biodiversidad.es](https://www.fundacion-biodiversidad.es))  
<sup>7</sup> Consultar las perspectivas del mercado de la tierra de la FAO en: [Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030](https://www.fao.org) ([fao.org](https://www.fao.org))  
<sup>8</sup> Consultar el Global Climate Risk Index, GermanWatch en: [Global Climate Risk Index | Germanwatch e.V.](https://www.germanwatch.org)  
<sup>9</sup> Cita tomada de Restrepo (2005) citada en García 2012 Deforestación en Colombia: Retos y Perspectivas. Fedesarrollo. Consultar el documento en: [Deforestación en Colombia: retos y perspectivas](https://www.fedesarrollo.org.co) ([fedesarrollo.org.co](https://www.fedesarrollo.org.co))

El tema de la deforestación tiene también grandes impactos económicos, sociales, institucionales y políticos. En materia económica y social, en últimos años se han abierto agendas de investigación sobre el impacto que tendrá el cambio climático sobre la pobreza. Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, han alertado que el cambio climático podría eliminar los logros que se han alcanzado en materia de erradicación de la pobreza en los últimos años, ya que algunas estimaciones sugieren que alrededor de 100 millones de personas podrían caer en pobreza por cuenta de los efectos del cambio climático<sup>10</sup>. En el mismo sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, publicó en 2014 un estudio sobre cómo el cambio climático impactará el nivel de ingresos de las personas más pobres en México y sus impactos en materia de desigualdad<sup>11</sup>; la conclusión de ambos estudios fue la misma: el cambio climático tendrá efectos más negativos sobre los más pobres y, por antonomasia, las políticas públicas destinadas a proteger el ambiente en el presente son políticas sociales en el largo plazo.

Además del tema social y económico que hay detrás de la deforestación, existe un problema institucional. Según el IDEAM, las regiones donde hay mayores tasas de deforestación, son la amazónica y el pacífico. Ambas zonas cuentan con problemas serios de ausencia estatal. Actualmente, el DNP maneja el Índice de Desempeño Municipal<sup>12</sup>, el cual evalúa las capacidades institucionales de los municipios en el país; particularmente, los municipios del Pacífico y la Amazonia cuentan con indicadores muy pobres y es justamente allí donde se encuentran las mayores tasas de deforestación.

8. LA DINÁMICA DE LA GANADERÍA EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN LA DEFORESTACIÓN

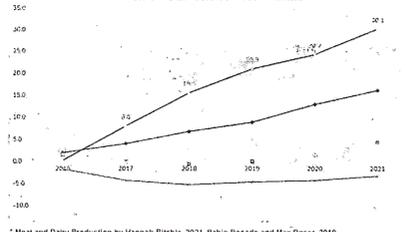
En las últimas décadas, se han desarrollado sendas investigaciones sobre el impacto de la ganadería en el cambio climático. Principalmente, se ha encontrado que la ganadería es nociva para el medio ambiente por tres razones principales: i. emisión de gases de efecto invernadero<sup>13</sup> ii. La alta demanda de tierra y agua para su producción y iii. es la industria ganadera es responsable, según la organización GreenPeace, del 80% de la deforestación a nivel mundial.

<sup>10</sup> El libro del Banco Mundial *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* presenta las estimaciones de manera detallada. Consultar en: [Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty](https://www.worldbank.org) ([worldbank.org](https://www.worldbank.org))  
<sup>11</sup> López-Feldman (2014) Cambio climático, distribución de ingreso y la pobreza. El caso de México. CEPAL. Consultar investigación en: [untitled](https://www.cepal.org) ([cepal.org](https://www.cepal.org))  
<sup>12</sup> Consultar la medición de desempeño municipal en: [Desempeño Municipal](https://www.dnp.gov.co) ([dnp.gov.co](https://www.dnp.gov.co))  
<sup>13</sup>

De ese modo, la ganadería en Colombia presenta todos los efectos nocivos para el ambiente enunciados anteriormente; sin embargo, tiene una incidencia particularmente alta en el problema de la deforestación.

El crecimiento del hato ganadero en el bioma amazónico ha sido acelerado y está muy por encima de los demás países que tiene selva amazónica, como se ve en la siguiente gráfica.

**Incremento porcentual (%) del hato bovino en el bioma amazónico\***



\* Meat and Dairy Production by Hannah Ritchie, 2021, Pablo Rosado and Max Roser, 2019

Tomado de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.

Las 27 millones de cabezas de ganado que componen el hato ganadero del país ocupan alrededor de 14 millones de hectáreas netas, lo que representa un problema ambiental dado que según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC<sup>14</sup>, solo unas 2,7 millones de hectáreas en la geografía nacional son aptas para dicho fin. Esta dinámica del uso del suelo para la ganadería es doblemente problemática, por un lado, se trata de una extensión de tierra ganadera demasiado grande para la cantidad de cabezas de ganado que hay en el país; una investigación de Fedesarrollo explica este fenómeno a partir de la existencia de un tipo de ganadería que es altamente improductiva e ineficiente que solo busca ejercer control territorial a través del ganado. Por otro lado, el uso inadecuado de suelos no aptos para ganadería implica un daño ambiental que se extiende por todo el país, así lo muestra un reporte reciente del Instituto Humboldt:

“El pastoreo de ganado es el uso de tierra más extendido en Colombia y también un importante motor de la expansión de la frontera agropecuaria<sup>1</sup>,

<sup>14</sup> IGAC (2021) Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada. Consultar en: [Colombia, un país con una diversidad de suelos ignorada y desperdiciada | Instituto Geográfico Agustín Codazzi \(igac.gov.co\)](http://Colombia_un_pais_con_una_diversidad_de_suelos_ignorada_y_desperdiciada_|_Instituto_Geografico_Agustin_Codazzi_(igac.gov.co))

afectando regiones de importancia ecológica tales como bosques tropicales de tierras bajas, bosques andinos, bosques tropicales secos, humedales y páramos. (...) El problema de la ganadería en Colombia se agrupa en dos componentes principales: alto impacto ambiental y baja productividad.”

Reporte Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2017<sup>15</sup>

En consecuencia, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt elaboró una serie de mapas que dan cuenta de las áreas que anteriormente eran bosque y hoy son usadas para pastoreo:



Imagen 3. Áreas que anteriormente eran bosque y que actualmente se encuentran en pastoreo, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

En el mismo sentido que el Instituto Humboldt, Fedesarrollo sugiere que aproximadamente el 60% de la deforestación en Colombia está directamente relacionada con la ganadería.

A continuación, se exponen algunas gráficas que muestran, por un lado, la ubicación de los municipios con mayor cantidad de cabezas de ganado y, por otro

<sup>15</sup> Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (2017) Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia. Consultar el reporte en: [Áreas aptas para la actividad ganadera en Colombia | Biodiversidad 2017 \(humboldt.org.co\)](http://Áreas_aptas_para_la_actividad_ganadera_en_Colombia_|_Biodiversidad_2017_(humboldt.org.co))

lado, los municipios de país que concentran la mayor cantidad de áreas deforestadas.



**CRECIMIENTO HATO GANADERO EN LA AMAZONÍA (ICA 2016 – 2022)**



San Vicente del Caguán (Cauquetá) es el municipio con mayor número de cabezas de en la amazonia y a su vez el de mayor deforestación acumulada en el periodo 2016 - 2023.

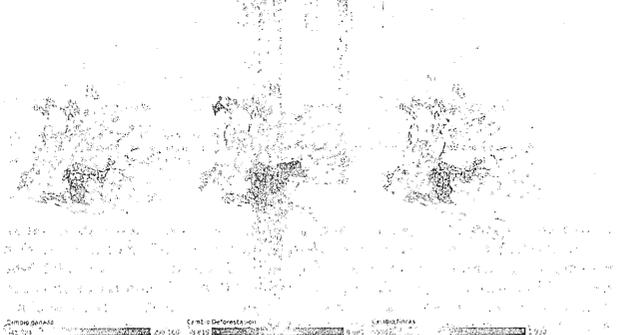
Municipio	Deforestación Hato 2016 - 2023 FCDS	Deforestación Bovinos 2016 - 2023	Deforestación Acumulada (Hato 2016 - 2023)	Deforestación Bovinos ICA 2016 - 2023	Hato 2016 - 2023
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	4867	886.391	1125.001	2.382.717	3.144
LA MACARENA	1577	228.540	363.590	233.659	451
CARTAGENA DE CAIRÁ	5419	309.917	304.662	249.476	1.951
SAN JUAN DEL GUAVIARE	3718	234.680	83.024	102.965	9.132
PUERTO GUZMÁN	5079	192.227	63.262	136.375	38.6
EL RETORNO	3000	180.022	42.347	65.554	1.488
SOLANO	4952	102.220	51.697	83.500	1.107
SOLANO	2650	111.022	37.699	23.784	8.9
TOTAL	31.406	2.291.438	455.354	1.118.110	20.174

En 1.120.000 bovinos creció el hato ganadero entre 2016 y 2023, en los municipios del arco de deforestación amazónico, 1,7 millones en los 3 Dptos.

Tomado de la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible

Figura 44. Mapa municipal del aumento de las cabezas de ganado, deforestación y nuevas fincas ganaderas (2016-2021)

Nuevas cabezas de ganado, Deforestación acumulada, Nuevas fincas ganaderas



Este mapa en tres contempla el aumento de las cabezas de ganado bovino, deforestación y fincas ganaderas, por municipio, cruzado con los núcleos activos de deforestación (NADs).

Fuente de datos: ICA e IDEAM. Sistema de coordenadas: WGS 1984.

Como es evidente, justo los municipios que concentran la mayor cantidad de deforestación como San Vicente del Caguán, La Macarena, Cartagena de Cairá, San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Puerto Guzmán, también son municipios que concentran más de 100.000 cabezas de ganado respectivamente. Si bien esta realidad es un indicio y no basta para demostrar una relación causal entre deforestación y ganadería, el Reporte Abril 2019 a marzo 2020 de la organización Arco Noroccidental de la Amazonia<sup>16</sup> indicó, en palabras textuales, lo siguiente:

El reporte indica que el hato ganadero aumentó más de 690.000 cabezas de ganado en el periodo 2016-2019 en los municipios más afectados por deforestación vecinos al PNN Chiribiquete, los cuales perdieron 290.000 hectáreas de bosque durante ese periodo.

No solamente el reporte citado expone una relación causal entre deforestación y ganadería, el Boletín número 25 de Detección Temprana de Deforestación del

<sup>16</sup> Consultar el reporte en: [Deforestación Abril 2019 a marzo 2020 \(arcgis.com\)](http://Deforestación_Abril_2019_a_marzo_2020_(arcgis.com))

IDEAM<sup>17</sup> aseguró que la praderización para la ganadería extensiva fue de las principales causas de la deforestación en el Parque Nacional Natural de Chiriquete. Tan evidente es la relación causal entre ganadería y deforestación que según el documento que consigna la Estrategia Integral del Gobierno Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión de Bosques<sup>18</sup>, la expansión ganadera ha sido una causa histórica y presente del flagelo de la deforestación.

La relación probada entre la deforestación y la industria ganadera implica que es muy probable que hoy los consumidores de carne bovina en el país estén accediendo a productos provenientes de zonas deforestadas. En el año 2021, una investigación de *Environmental Investigation Agency* evidenció cómo algunas de las grandes superficies comerciales en el país como el Grupo Éxito y Colsubsidio estaban comercializando carne de zonas deforestadas<sup>19</sup>. La investigación se llevó a cabo en los Parques Nacionales Naturales de Chiriquete y La Macarena. Uno de los datos reveladores de la investigación, que reafirma una vez más la relación estrecha entre ganadería y deforestación, indicó que:

“El análisis de EIA muestra que, en la zona de investigación, en la cual es ilegal la deforestación, se perdieron 21.596 hectáreas de bosque entre 2016 y 2020 mientras que el hato ganadero creció más de siete veces en el Parque Nacional La Macarena y más de tres en la zona de la Reserva Forestal de la Amazonia adyacentes al extremo norte del PNN Chiriquete.”

Informe Carne Contaminada, *Environmental Investigation Agency*, 2021

El mismo informe señala que la estructura de la cadena de suministro del ganado en Colombia es compleja y está muy diseminada, lo que implica una dificultad adicional para tener información plena del origen de la carne que se produce. Adicionalmente, el informe encontró que en medio de las distintas fases de producción del ganado<sup>20</sup> existe la posibilidad de comercialización y de desplazamientos posteriores que deben ser monitoreados para evitar que la carne proveniente de zonas deforestadas llegue a los mercados legales.

<sup>17</sup> Consultar Boletines de Alertas Tempranas de Deforestación en: [ALERTAS TEMPRANAS POR DEFORESTACIÓN - IDEAM](#)

<sup>18</sup> Consultar la Estrategia Integral para el Control de la deforestación y la Gestión de Bosques en: [Control a La Deforestación | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible \(minambiente.gov.co\)](#)

<sup>19</sup> *Environmental Investigation Agency* (2021). Carne Contaminada. Disponible en: [Carne Contaminada - EIA Global \(eia-global.org\)](#)

<sup>20</sup> Las tres fases de producción del ganado son: levante, cría y ceba.

## 9. SISTEMAS ACTUALES Y SU EVALUACIÓN

El objeto del presente proyecto de ley se orienta a la interoperabilidad de los sistemas de trazabilidad animal existentes en el país, como lo son el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNITA) y el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), con los sistemas de Monitoreo de Bosques y Carbono administrado por el IDEAM y el Catastro Multipropósito, el Sistema Nacional Catastral y el Registro de la propiedad inmueble. Todo esto con el fin de convertirlos en un instrumento para la lucha contra la deforestación que vive el país. Por todo lo anterior, resulta pertinente realizar las siguientes precisiones en torno a su naturaleza jurídica:

El Congreso de la República, mediante la Ley 914 de 2003, creó el Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino (SINIGAN), como un programa a través del cual se dispondría de la información de los bovinos en Colombia y sus productos (lácteos, cárnicos), desde el nacimiento, como inicio de la cadena alimenticia, hasta llegar al consumidor final. Este sistema fue diseñado para convertirse en una herramienta de apoyo para la construcción de un sector próspero, moderno y competitivo; en la búsqueda de ofrecer productos saludables y de óptima calidad con destino al consumo humano. Para la aplicación y cumplimiento de los procesos y procedimientos establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se definieron para el SINIGAN las siguientes funcionalidades: Registro de explotaciones ganaderas y sus responsables, control de los identificadores autorizados, identificación y registro de bovinos, información de los eventos asociados al bovino y el intercambio de información con actores externos, entre otras. Adicionalmente a lo anterior, SINIGAN es usado como herramienta para apoyar al desarrollo de programas de certificaciones en hatos lecheros como: Hatos libres de Brucela y Tuberculosis, certificación en buenas prácticas ganaderas y las zonas de excelencia sanitaria.

Posteriormente, mediante la Ley 1659 de 2013, se creó el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal (SNITA), como un sistema integrado por un conjunto de instituciones, normas, procesos, datos e información, desarrollado para generar y mantener la trazabilidad en las especies de interés económico pertenecientes al eslabón de la producción primaria y a través del cual se dispondría de información de las diferentes especies, para su posterior integración a los demás eslabones de las cadenas productivas hasta llegar al consumidor final. La dirección, administración y operación del Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal, está a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), de conformidad con las competencias otorgadas en materia de inspección, vigilancia y control sanitario.

Dentro de los mecanismos de información en el sector ambiental se encuentran dos componentes. El primero es el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono de Colombia. Según la cartilla construida por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, esta es una herramienta científica diseñada para el monitoreo continuo y frecuente de la superficie de bosque y deforestación en Colombia. Este sistema tiene como principales objetivos la publicación de reportes de alertas temprana por deforestación, estimar la cantidad de Carbono contenida en bosques naturales y dar conceptos al desarrollo del Sistema de Contabilidad Nacional de Emisiones de GEI (Gases de Efecto Invernadero). La naturaleza de este sistema debe aportar en la conservación de bosques, así como apoyar en el control de la deforestación en todo el país. Según la cartilla que describe este sistema, dentro de los productos que este genera se encuentran la actualización de cifras de la superficie de bosques, caracterización de las causas y agentes en la transformación de bosques, generación de reportes de para sitios específicos, reportes forestales a organismos internacionales, entre otros (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, 2021). Así mismo, la Ley 2169 de 2021, en su artículo 31, crea el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, con el objetivo de monitorear y proteger los bosques y su biodiversidad en el territorio nacional. Este registro deberá referenciar las zonas del país más afectadas por la deforestación.

Atendiendo a su naturaleza, tanto el SNITA como el SINIGAN, fueron concebidos y conceptualizados con objetivos sanitarios. Bajo esta perspectiva, cambiar su enfoque para consolidarlos como instrumento de lucha contra la deforestación, podría llegar a tener incidencia en la funcionalidad y los objetivos originales de los dos sistemas, sin que esta situación sea óbice para que en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pueda contribuir a la lucha contra la deforestación, garantizando su interoperabilidad con el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, fortaleciendo su funcionamiento con el apoyo de las autoridades ambientales establecidas dentro de la organización administrativa del Estado Colombiano como el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

De acuerdo al contexto anteriormente mencionado, el Estado colombiano ha reconocido que la deforestación es uno de los principales conflictos socioambientales que conduce a la pérdida de ecosistemas, contribuye a la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y deteriora la calidad de vida de la población rural. Así lo advierte el Documento CONPES 4021, de 21 de diciembre de 2020, de “Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los

Bosques”, el más reciente documento de política pública que busca involucrar a diversos actores y promover una gobernanza adecuada de los bosques, para alcanzar la meta de cero deforestación a 2030. Para alcanzar esta meta, se propone entre sus lineamientos generales de política y como objetivo estratégico “Mejorar la gestión de la información sobre el estado y presiones del recurso forestal, como soporte para el desarrollo de acciones orientadas a la administración y la gestión sostenible de los bosques del país” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2020).

Una de las primeras líneas de acción que traza el Documento CONPES 4021 es la de la promoción de apuestas productivas adecuadas, orientando la reconversión productiva incorporando sistemas agroforestales y silvopastoriles. En esta línea de acción se señala:

Uno de los factores relevantes para focalizar los procesos de reconversión productiva y hacer seguimiento a la deforestación en áreas ambientalmente estratégicas, es la trazabilidad pecuaria, en este sentido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ICA, UPRA e Ideam, a partir del 2022 desarrollará un mecanismo de interoperabilidad de las bases de datos de vacunación y guías sanitarias de movilización, registradas por el ICA, con el SMByC, el Sistema de Información de Planificación Rural Agropecuario (SIPRA), y la estrategia del Sistema Nacional Unificado de Información Agropecuario (SNUIRA)

(Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2020).

Considerando la urgencia de desarrollar acciones que nos conduzcan de manera eficaz a afrontar la crisis climática, reconociendo la importancia de los bosques y atendiendo a lo propuesto en la “Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques”, los objetivos que persigue el proyecto de ley son pertinentes, en tanto busca contribuir con herramientas de información para la trazabilidad pecuaria que permitan hacer seguimiento a la deforestación en áreas ambientalmente estratégicas.

## 10. INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como se ha documentado en esta ponencia, existen sistemas de trazabilidad animal como el SINIGAN y el SNITA, empero, al no incorporar criterios de trazabilidad, además del sanitario, poder construir mecanismos para que estos sistemas involucran criterios ambientales no ha sido posible. Aun así, han surgido

iniciativas de la sociedad civil que buscan avanzar en esta materia. Entre estos, encontramos los Acuerdos de Cero Deforestación, que son alianzas público-privadas voluntarias para la lucha contra la deforestación causada por la producción agropecuaria. Así, estos acuerdos configuran un escenario ejemplar de colaboración público-privada para incorporar a los actores privados y fomentar la corresponsabilidad de este sector en la lucha contra la deforestación. En el marco de estos acuerdos, ya existen unos compromisos para que las compañías que los suscribieron tengan cadenas libres de deforestación para el año 2025. Así mismo, se exhorta a quienes suscriben a implementar políticas de proveeduría para lograr la cero deforestación. Por tanto, las empresas son sujetos que están en el deber de dar cumplimiento de los acuerdos y trabajar con los proveedores para asegurar cadenas libres de deforestación. Estos acuerdos son importantes en tanto han logrado hacer un diagnóstico sobre los principales elementos que conforman la cadena cárnica y láctea y sus dificultades para el caso colombiano. Dentro de estas conclusiones, se ha documentado que los sistemas de trazabilidad animales con criterios ambientales debe contemplar 1) la identificación y georreferenciación de predios; 2) Línea base de cobertura forestal y monitoreo; 3) Identificación de los individuos y productos bovinos y; 4) El seguimiento y registro de la movilización de individuos y productos bovinos. Todos estos hallazgos por esta iniciativa deben ser contempladas en el proyecto de ley y las posteriores disposiciones que reglamenten y complementen en esta materia (Vianchá et al., 2020).

**11. TRAZABILIDAD DE LA CARNE EN EL MUNDO Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

Los sistemas de trazabilidad animal han sido adoptados en distintos países del mundo. Existen numerosos ejemplos entre los países de ingreso alto. En la Unión Europea, desde el año 2000, el Parlamento Europeo expidió numerosas reglamentaciones que buscaban consolidar un sistema europeo de trazabilidad que garantizara condiciones óptimas sanitarias, además de brindar varias garantías a los consumidores de sus productos. Así mismo, se expidieron reglamentos para la creación de un sistema de registro, identificación y etiquetado, una clasificación especial según los tipos de ganado y la organización de mercados agropecuarios a nivel comunitario. (Reglamento (UE) No 1760, 2000) (Reglamento (UE) No 1308, 2013). Dentro de la unión, países como España han formulado sistemas de identificación y registro del ganado, que logra establecer una trazabilidad de animales desde el nacimiento hasta su sacrificio. Este es el Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SINITRAN) (Real Decreto 1980, 1998).

Existen otros ejemplos de trazabilidad animal en países como Canadá. Este ha configurado una política pública integral, creando una cadena estratégica de

agricultura (CSA) e institucionalidad asociada, como lo es la Agencia canadiense de Identificación de los Animales (ACIE) y el Programa Canadiense de Identificación de los Animales (PCIE). A nivel de América Latina, países como Argentina han legislado sobre esta materia. Posterior a la promulgación del Decreto Ley Nacional 22939 de 1983; han surgido instrumentos de trazabilidad animal para el seguimiento de movilización y control epidemiológico como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria - SENASA (Decreto Ley 22939, 1983)

No obstante, el caso de Uruguay podría ser un referente para el funcionamiento del sistema de trazabilidad animal colombiano. El Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) comenzó a consolidarse hacia 2003, en donde la apuesta del Estado uruguayo buscó transitar de una trazabilidad grupal (lotes de animales) hacia una trazabilidad individual. Este sistema tuvo como objetivo iniciar un proceso de trazabilidad, con el fin de poder lograr un acceso óptimo a distintos mercados internacionales. El SNIG ha generado distintas herramientas que permiten conocer la ubicación geográfica, tanto de cada individuo, como del establecimiento o predio ganadero, con ubicación georreferenciada. Además, cuenta con información específica sobre la raza, sexo y edad de los más de 12 millones de bovinos en todo el territorio nacional. Esto se ha logrado construyendo innumerables aplicaciones a nivel sanitario que permite hacer una fiscalización y planificación de los proyectos ganaderos. Así mismo, el sistema logra incorporar criterios epidemiológicos y productivos que nos permite el control de la distribución y desplazamiento de los animales del sistema. Tanto el control sanitario, como la gestión de los planes de uso y manejo de suelo logran ser optimizados por medio del sistema. Aunque el objetivo de este proyecto, para el caso colombiano, no es solamente abrirse a mercados internacionales o robustecer los controles sanitarios y epidemiológicos, la experiencia uruguayana puede ser un ejemplo a seguir para consolidar los sistemas de trazabilidad animal.

**12. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY**

Teniendo en cuenta el diagnóstico de la problemática, la evaluación de los sistemas actuales, las experiencias internacionales y el marco normativo e institucional actual, este proyecto de ley busca dar los primeros pasos para incorporar criterios ambientales a los sistemas de trazabilidad, con la finalidad de convertir a los anteriores en instrumentos para luchar contra la deforestación. Por tanto, este proyecto se propone disponer instrumentos para la trazabilidad de la cadena de ganado que garanticen una producción libre de deforestación.

Para la consecución de estos objetivos, el proyecto, en primera instancia, determina que el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino (SINIGAN), el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad

Animal (SNIITA), el Sistema de Información para Guías de Movilización de Animales - SIGMA y los demás sistemas de información con que cuenta el sector de Agricultura y Desarrollo Rural, particularmente aquellos que contienen información de interés de la cadena de producción asociada al ganado bovino, tendrán entre sus objetivos servir como instrumentos para la lucha contra la deforestación. Para tal fin, este proyecto de ley reforma el artículo 6 de la Ley 1659 de 2013, el cual especifica las funciones de la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal. Además de las funciones definidas por la Ley 1659 de 2013, este proyecto busca que esta comisión también se encargue de diseñar, poner en marcha y hacer seguimiento a un plan de acción para la integración e interoperabilidad de los sistemas de información ordenados por la presente ley. Así mismo, esta instancia también tendrá la función de analizar de manera permanente la incidencia que la cadena de producción de carne tiene en la deforestación y diseñar las medidas que sean necesarias para prevenir y corregir esta situación. Con el fin de cumplir con estas nuevas funciones, el proyecto de ley busca modificar la composición de esta comisión, agregando al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como miembro con voz y voto.

Para tal fin, este proyecto exhorta al Gobierno Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a ajustar y/o modificar los procedimientos de recolección de la información, con el fin de que estos puedan ser interoperables con el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y el Registro Nacional de Áreas Deforestadas. Así mismo, se especifica que la información será de acceso libre, abierto y transparente, especialmente para las entidades administrativas y judiciales que cuenten con funciones y competencias legales en materia de lucha contra la deforestación.

Además del mandato de interoperabilidad entre los sistemas de trazabilidad animal actuales (SINIGAN, SNIITA y SIGMA) con el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, este proyecto también define que el Catastro Multipropósito, el Sistema Nacional Catastral y el Registro de la Propiedad Inmueble tendrán, dentro de sus objetivos, suministrar información que permita avanzar en la lucha contra la deforestación. El funcionamiento de la interoperabilidad de estos sistemas, si bien tendría un alcance nacional, debe priorizarse en las áreas identificadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el IDEAM, como Núcleos de Alta Deforestación - NAD y las áreas incluidas en el Registro Nacional de Zonas Deforestadas. Específicamente, para los sistemas relacionados con el catastro y el registro de propiedad inmueble, este proyecto insta al Gobierno Nacional a proceder de manera prioritaria a la apertura de folios de matrícula inmobiliaria y al registro de la propiedad inmueble de los bienes baldíos de la Nación, de conformidad con lo ordenado por el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012, respecto de aquellos bienes que se encuentren ubicados en los Núcleos de Alta de Deforestación definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono administrado por el IDEAM y las áreas incluidas en el Registro Nacional de Zonas Deforestadas. Con este propósito deberá concurrir

además Parques Nacionales Naturales de Colombia. De igual manera, la Agencia Nacional de Tierras deberá priorizar el inicio e impulso de los procesos agrarios que correspondan, para salvaguardar los bienes baldíos localizados en las zonas anteriormente mencionadas.

Por otro lado, este proyecto de Ley busca promover y fomentar acuerdos ya suscritos impulsados por la sociedad civil, como Acuerdos Cero Deforestación de la cadena productiva de carne y otros productos asociados a la ganadería. A partir de esta experiencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural deberá diseñar e implementar programas de fortalecimiento de los proveedores que hacen parte de la cadena, para exigir productos libres de deforestación.

Este proyecto de Ley, además de dar el mandato de la interoperabilidad de los sistemas de trazabilidad animal con Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono y el Registro Nacional de Áreas Deforestadas y los sistemas referentes al catastro y registro de propiedad inmueble, también otorga facultades a las entidades para emplear esta interoperabilidad como instrumento para la lucha contra la deforestación. Por tanto, este proyecto señala que el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) deberá constituir Zonas de Alta Vigilancia de la actividad ganadera en aquellas áreas definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como Núcleos Activos de Deforestación, con base en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono administrado por el IDEAM. Así mismo, señala que la constitución de estas áreas otorga facultades a las autoridades administrativas a diseñar y poner en marcha medidas especiales de control, tales como delimitación y caracterización detallada para el registro de los predios pecuarios, instalación de Dispositivos de Identificación Nacional (DIN) individuales en los semovientes bovinos, movilización, registro y control de inventarios de ganado. El diseño y puesta en marcha de estas medidas será planeado de manera intersectorial en la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Información, Identificación y Trazabilidad Animal.

Así mismo, este proyecto de ley busca generar debida diligencia y buenas prácticas en el sector real. Para esto, las plantas de beneficio de autoconsumo, las plantas de beneficio nacional, las plantas de transformación y desposte, o cualquier otro centro encargado de la conversión del ganado deberán poner en marcha políticas de debida diligencia y buenas prácticas que garanticen proveedurías libres de deforestación. Para esto tendrán dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, con el fin de acreditar el cumplimiento de esta obligación legal, deberán custodiar y poner a disposición de las autoridades administrativas la información que dé cuenta de la trazabilidad del ganado bovino. Para el cumplimiento de lo anterior, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) expedirá, dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de la presente ley, los términos de referencia para la elaboración de políticas de debida diligencia y buenas prácticas que garanticen proveedurías libres de deforestación. Estas

plantas y centros deberán presentar anualmente las políticas institucionales que hayan adoptado en la materia.

Otra herramienta que dispone este proyecto de ley para garantizar una ganadería libre de deforestación es que se eleva a rango legal el Sello Ambiental Colombiano y la norma técnica que lo avala (NTC 6550 de 2021). Este sello que está en proceso de implementación se adaptará para vincular las disposiciones de la presente Ley, con particular énfasis en la interoperabilidad de los diferentes sistemas de información como los sistemas de trazabilidad animal con que cuenta el sector de Agricultura y Desarrollo Rural, el Sistema de Información y Monitoreo de Bosques y Carbono con que cuenta el Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Sistema Nacional Catastral en su conjunto y el Registro de la propiedad inmueble.

Este proyecto de ley, además de lo anterior, autoriza al Gobierno Nacional, en cabeza de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Hacienda y Crédito Público, para establecer las rutas de financiación necesarias para garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información a que se refiere la presente ley. Esto deberá realizarse dentro de los 6 meses posteriores a la promulgación de la presente ley.

Finalmente, se busca que la información generada a partir de la interoperabilidad ordenada en este proyecto de ley, le permita a las autoridades poner en marcha de manera integral y diferencial, las acciones y estrategias encaminadas a luchar contra la deforestación, sin perjuicio de la acción penal, la acción policiva y las acciones sancionatorias ambientales y sanitarias que correspondan. El Departamento Nacional de Planeación deberá realizar evaluaciones periódicas de todas las disposiciones de este proyecto. En consecuencia, deberá rendir un informe anual a las comisiones quintas del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Así, este proyecto de Ley busca poder garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información relacionados con la trazabilidad animal, monitoreo de bosques y aquellos relacionados con el catastro y el registro inmueble, con el fin de convertir a los sistemas de trazabilidad animal un instrumento en la lucha contra la deforestación. Además de la interoperabilidad, este proyecto otorga funciones, facultades y responsabilidades a varias entidades del sector público, al sector real y financiero de diseñar y poner en marcha estrategias para garantizar cadenas de producción libres de deforestación.

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

**LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**ARTÍCULO 2°.** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Quinta.

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales. (Subrayado por fuera del texto original)

**14. CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

**13. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**13.1 CONSTITUCIONAL**

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**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 continuarse, 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.

**13.2. LEGAL**

**LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**ARTÍCULO 6°.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

**ARTÍCULO 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

**ARTÍCULO 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

"El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos (...)"

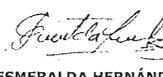
Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación al establecimiento de medidas tendientes a la consolidación de los sistemas de trazabilidad e identificación animal como un instrumento para la lucha contra la deforestación, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

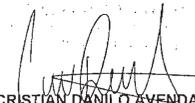
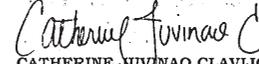
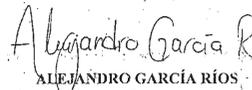
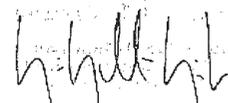
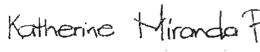
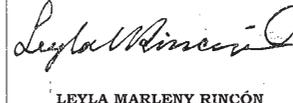
En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con la ganadería.

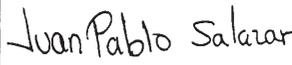
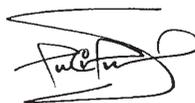
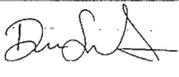
Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

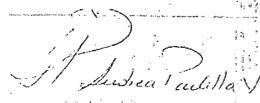
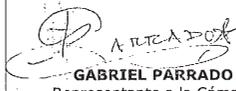
De los honorables congresistas,

Cordialmente,

 <b>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal	 <b>JULIA MIRANDA LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo
 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b> Senador de la República	 <b>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA</b> Senador de la República
 <b>ESMERALDA HERNÁNDEZ</b> Senadora de la República Partido Pacto Histórico	 <b>DANIEL CARVALHO MEJÍA</b> Representante a la Cámara por Antioquia

 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander	 <b>CATHERINE JUVINAO CLAVIJO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 <b>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS</b> Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 <b>ANGÉLICA LOZANO CORREA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde
 <b>Juan Sebastián Gómez González</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 <b>CAROLINA GIRALDO BOTERO</b> Representante a la Cámara por Risaralda
 <b>KATHERINE MIRANDA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara - Huila Pacto Histórico

 <b>JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA Partido Dignidad y Compromiso	 <b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 <b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico	 <b>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial de Paz No 1.
 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara-Partido Liberal	 <b>LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN</b> Representante a la Cámara-Partido Liberal
 <b>JOSÉ DAVID NEME CARDOZO</b> Senador de la República Partido de la U	 <b>Inti Asprilla Reyes</b> Senador de la República
 <b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b>	

Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	<b>MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO</b> Senador de la República
 <b>ANDREA PADILLA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde	 <b>GABRIEL PARRADO</b> Representante a la Cámara Partido Pacto Histórico
 <b>OCTAVIO CARDONA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal	

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 24 del mes Septiembre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 261 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.R. Juan Carlos Lozada, Julia Miranda, Daniel Carvalho,

Cristian Avendaño, Catherine Juvinao, y otros congresistas

SECRETARIO GENERAL

**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN**  
**LEYES**

Bogotá D.C., 27 de Septiembre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.261/24 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONEN INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR UNA CADENA PRODUCTIVA DE GANADO LIBRE DE DEFORESTACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Representantes JUAN CARLOS LOZADA VARGAS, JULIA MIRANDA LONDOÑO, DANIEL CARVALHO MEJIA, CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO, CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, ALEJANDRO GARCÍA RÍOS, JUAN SEBASTIAN GÓMEZ GONZÁLEZ, CAROLINA GIRALDO BOTERO, KATHERINE MIRANDA, LEYLA RINCÓN TRUJILLO, JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL, ERICK VELÁSICO BURBANO, ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ, JUAN PABLO SALAZAR RIVERA, JULIÁN PEINADO RAMÍREZ, LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN, DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, GABRIEL PARRADO, OCTAVIO CARDONA, y los Honorables Senadores MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA, HUMBERTO DE LA CALLE, ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA, ANGELICA LOZANO CORREA, JOSÉ DAVID NAME CARDOZO, INTI ASPRILLA REYES, MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO, ANDREA PADILLA VILLARRAGA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**SAÚL CRUZ BONILLA**  
 Scretario General (E)

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 27 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
 SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**SAÚL CRUZ BONILLA**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se crea una política pública en el sector educación con el fin de generar conciencia financiera y tributaria y se dictan otras disposiciones.*

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 E. S. D.

*LUIS*

*SI*

**Asunto:** Radicación proyecto de ley *"Por medio de la cual se crea una política pública en el sector educación con el fin de generar conciencia financiera y tributaria y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Secretário,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el honorable Senado de la República el proyecto de ley **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR EDUCACIÓN CON EL FIN DE GENERAR CONCIENCIA FINANCIERA Y TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

*GUSTAVO MORENO HURTADO*

**GUSTAVO MORENO HURTADO**  
 Senador de la República

**PROYECTO DE LEY N° 264 de 2.024**

*"Por medio de la cual se crea una política pública en el sector educación con el fin de generar conciencia financiera y tributaria y se dictan otras disposiciones"*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto:** La presente ley tiene por objeto crear una política pública de carácter permanente en el sector educación con el propósito de generar conciencia financiera y tributaria en los grados de educación media y superior a fin de que los estudiantes adquieran conocimientos prácticos que les permita afrontar las realidades y retos financieros y tributarios a futuro, especialmente, una vez inicien su vida laboral.

**Artículo 2°. De la Política Pública:** El Ministerio de Educación Nacional con el soporte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- estarán a cargo del desarrollo e implementación de una política pública que tendrá como propósito la transmisión de conocimientos técnicos y prácticos a los estudiantes de los grados de educación media y superior de las instituciones de educación públicas y privadas del país.

La política abarcará la transmisión de conocimientos relacionados con la educación y planeación financiera y contable, formalización empresarial y comercial, propiedad intelectual y la educación cívico tributaria la cual tendrá 3 expresiones: a) la educación fiscal, b) la comunicación fiscal y c) la asistencia fiscal, de acuerdo con las definiciones previstas, sugeridas y desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-.

**Parágrafo:** El Ministerio de Educación Nacional adoptará las definiciones a las que hace referencia el presente artículo a fin de que se incorporen en el desarrollo de la política pública.

**Artículo 3°. Enfoque Diferencial:** En el desarrollo e implementación de la política pública que se crea mediante la presente ley, deberá garantizarse el principio de enfoque diferencial en cuatro dimensiones específicas y conforme las recomendaciones y directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-:

a) **Enfoque Territorial.** Los programas de educación financiera y cívico-tributaria deberán ser diseñados y ajustados en función de las características económicas, culturales y sociales de cada región. En este sentido, la ejecución de los programas deberá contar con

la colaboración de entidades locales como alcaldías y consejos educativos regionales, para asegurar que las estrategias sean efectivas y pertinentes en el contexto local.

- b) **Enfoque Étnico.** Los contenidos y métodos de enseñanza deberán ser adaptados para respetar y valorar las prácticas culturales y tradiciones de comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas y otros grupos étnicos. Se incluirán materiales educativos en lenguas y formatos adecuados para estos grupos. Así mismo, se fomentará la participación de líderes y representantes de comunidades étnicas en el diseño y evaluación de los programas educativos, garantizando que las estrategias sean inclusivas y culturalmente apropiadas.
- c) **Enfoque de Víctimas.** Los programas educativos deberán incorporar contenidos y estrategias específicas para abordar las necesidades de las personas y comunidades víctimas de conflicto armado y violencia. Se ofrecerán sesiones de apoyo psicosocial y recursos educativos adaptados a sus experiencias y desafíos particulares. Se establecerán mecanismos para asegurar que las víctimas tengan acceso prioritario a los recursos educativos y a la asistencia técnica proporcionada por los núcleos de apoyo contable y fiscal (NAF) y otras entidades colaboradoras.
- d) **Enfoque de Género.** Los programas deberán abordar explícitamente las desigualdades de género, asegurando que tanto mujeres como personas de géneros no binarios reciban igual acceso a los recursos educativos y oportunidades de formación. Se implementarán programas específicos para mujeres y personas de géneros no binarios, que incluyan capacitaciones sobre empoderamiento financiero y derechos tributarios, con el objetivo de reducir brechas y promover la igualdad de oportunidades.

**Artículo 4º. Núcleos de Apoyo:** La DIAN coadyuvará el desarrollo de la política pública a través de los núcleos de apoyo contable y fiscal (NAF) y podrá suscribir convenios con las instituciones de educación para soportar los programas que se desarrollen en cumplimiento de la política pública.

Así mismo, la DIAN fortalecerá, promocionará y expandirá los NAF con el objetivo de maximizar su impacto y efectividad en el cumplimiento de la política pública. Para ello la DIAN deberá:

- a) Fortalecer los NAF existentes mediante la provisión de recursos técnicos y financieros, asegurando que cuenten con el personal capacitado y las herramientas necesarias para ofrecer asesoramiento y apoyo práctico en contabilidad y fiscalidad.
- b) Promover la colaboración y establecer convenios con instituciones educativas, cámaras de comercio, organizaciones comunitarias y ONG's para ampliar el alcance y la visibilidad de los NAF. Estos convenios facilitarán la integración de los NAF en la comunidad y asegurarán la conexión con personas y empresas que puedan beneficiarse de sus servicios.
- c) Capacitar a profesionales en contabilidad y fiscalidad para que integren los NAF, garantizando que el asesoramiento proporcionado sea de alta calidad. La DIAN

organizará programas de formación continua y talleres especializados, en colaboración con el sector público y privado, para mantener a los profesionales actualizados con las últimas normativas y prácticas fiscales.

- d) Desarrollar y mejorar las plataformas digitales para facilitar la interacción entre los NAF, la DIAN y los usuarios. Estas plataformas incluirán herramientas para la gestión de consultas en línea, recursos educativos digitales y sistemas de seguimiento para evaluar el impacto de las actividades de los NAF. La DIAN, en cooperación con universidades y otras entidades, asegurará que estas plataformas sean accesibles y efectivas.
- e) Organizará y apoyará actividades informativas y educativas, tales como talleres y jornadas, en colaboración con las organizaciones comunitarias y entidades locales, para garantizar una mayor penetración y efectividad en la formación de los ciudadanos en temas financieros, contables y fiscales.

**Artículo 5º. Comunicación fiscal:** Con el objetivo de fortalecer la comunicación fiscal y asegurar una adecuada divulgación y entendimiento de la importancia de los impuestos entre la población, se establecen las siguientes herramientas o apoyos comunicativos:

- a) Se promoverá la inclusión de espacios regulares en la programación de televisión y radio pública para la difusión de mensajes y campañas relacionadas con la comunicación fiscal, asegurando una amplia cobertura y accesibilidad a la información;
- b) La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), desarrollará e implementará estrategias de comunicación fiscal. Esta colaboración incluirá el diseño y ejecución de campañas informativas y educativas sobre la importancia de los impuestos, la comprensión del sistema fiscal y la participación ciudadana en el cumplimiento tributario;
- c) El Sistema de Medios Públicos colaborará en la producción y difusión de contenidos educativos relacionados con la comunicación fiscal y facilitará la creación de programas y campañas informativas que promuevan una mayor comprensión y percepción positiva del sistema fiscal, la inclusión y planeación financiera y contable.

**Artículo 6º. Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera:** La Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera -CIEEF- o la que haga sus veces, velará de forma coordinada con el Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de las metas de la política pública que se crea por medio de la presente ley.

La CIEEF o la que haga sus veces, evaluará semestralmente los impactos de las estrategias implementadas en el marco del desarrollo y ejecución de la política pública, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la misma.

**Artículo 7º. Estrategias:** Con el fin de incentivar y garantizar el acceso y participación de los jóvenes en los programas que surjan en el marco del desarrollo y ejecución de la

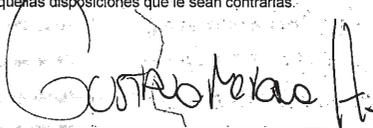
política pública que se crea por medio de la presente ley, las autoridades encargadas del diseño e implementación y las instituciones de educación, dispondrán de herramientas didácticas y digitales como plataformas interactivas, videojuegos y aplicaciones móviles, entre otras, para transmitir los conocimientos relacionados con la educación y planeación financiera y contable, formalización empresarial y comercial, propiedad intelectual y la educación cívico tributaria.

**Artículo 8º. Participación territorial:** Los departamentos y municipios participarán en el desarrollo y ejecución de la política pública que se crea mediante la presente ley a fin de garantizar la inclusión de la educación y planeación financiera y contable, la formalización empresarial y comercial, la propiedad intelectual y la educación cívico tributaria en los programas educativos que estén a su cargo.

**Artículo 9º. Reconocimiento:** El Ministerio de Educación Nacional reconocerá públicamente y condecorará anualmente a 3 instituciones de educación media y superior, públicas o privadas, que, en el marco de su autonomía, adopten y ejecuten en mayor medida aquellos programas tendientes a desarrollar la política pública que se crea mediante la presente ley.

El Gobierno creará y reglamentará el procedimiento de selección y los criterios de calificación de las instituciones de educación para efectos del reconocimiento y condecoración.

**Artículo 10º. Vigencia y derogatorias:** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

  
GUSTAVO MORENO HURTADO  
Senador de la República

## SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 01 del mes Octubre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 264 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. Gustavo Moreno Hurtado

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca crear una política pública en el sector educación con el fin de generar mayor conciencia financiera y tributaria en los grados de educación media y superior para que los estudiantes cuenten con herramientas y programas idóneos que les permitan sortear los retos financieros y tributarios que se presentan a lo largo de la vida adulta, especialmente, en el ámbito laboral.

La política que se pretende crear, abarca la transmisión de conocimientos relacionados con la educación y planeación financiera y contable, formalización empresarial y comercial, propiedad intelectual y "la educación cívico tributaria la cual tendrá 3 expresiones: a) la educación fiscal, b) la comunicación fiscal y c) la asistencia fiscal, de acuerdo con las definiciones previstas, sugeridas y desarrolladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• CONSTITUCIONALES

Artículos: 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 47, 49, 53, 54, 55, 57, 58, 67, 70, 71, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

• LEGALES

Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior"

Ley 115 de 1994 "Por la cual se expide la ley general de educación"

3. JUSTIFICACIÓN

INTRODUCCIÓN

La formación en aspectos financieros y cívico-tributarios debería ser vista como un pilar fundamental para el desarrollo económico sostenible y la equidad social en Colombia. A pesar de la existencia del artículo 95 del título 2 de la Constitución Política, en el cual se establece el deber de contribuir al sostenimiento del Estado y, pese a que la Ley 1735 de 2014 propende por la inclusión financiera en el país, se evidencia que la mayoría de los colombianos carecen— además de los recursos— de los conocimientos necesarios para cumplir efectivamente con esta responsabilidad en la toma de decisiones informadas sobre su economía personal, sobre la gestión de sus recursos de manera eficiente y en la participación activa en el desarrollo económico del país.

En ese orden de ideas, dicha falta de preparación se traduce en una baja inclusión financiera, prácticas tributarias ineficientes y una cultura fiscal y financiera limitadas,

elementos que socavan el bienestar económico general y la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad.

La ausencia de una formación seria y responsable, que se encargue de los asuntos financieros, repercute directamente en la calidad de vida de la población, pues "a menor nivel de educación financiera corresponde un menor grado de cultura financiera y por consiguiente menor bienestar social y desarrollo económico" (Amezcuza, Arroyo & Espinoza, 2014). Ciertamente, la educación financiera es fundamental para empoderar a los individuos a tomar decisiones económicas informadas y prudentes, lo cual no solo mejora su capacidad para gestionar sus recursos personales, sino que también contribuye al desarrollo económico y a la estabilidad social de la comunidad en general.

Asimismo, la educación fiscal "tiene como objetivo, por una parte, desarrollar la conciencia de las personas en relación a sus derechos y deberes en cuanto a la función social y económica de los tributos-y, por otra, pretende fomentar el control social del Estado" (Rivillas & Baltazar, 2014). Por lo tanto, es crucial que desde las primeras etapas de la educación se inculquen estos principios para que los ciudadanos comprendan no sólo el deber de contribuir al sostenimiento del Estado, sino también el impacto positivo que una correcta gestión de los tributos puede tener en la calidad de los servicios públicos y en el bienestar social. Esta formación, es esencial para consolidar una cultura de cumplimiento fiscal basada en el conocimiento y la responsabilidad social.

Por su parte, cuando se habla de educación cívico-tributaria se entiende que esta es una "herramienta de suma importancia para estimular el cumplimiento voluntario e inculcar civismo tributario, lo que puede traducirse en última instancia en un aumento de la recaudación y promover el logro de los objetivos de desarrollo sostenible" (OCDE, 2023). Razón por la cual, la implementación de programas educativos en este campo es imperativa. Estos, no solo contribuyen a mejorar la recaudación fiscal, sino que también refuerzan la legitimidad del Estado y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, al hacer visibles los vínculos entre los impuestos y los servicios públicos que sustentan el bienestar colectivo.

Por consiguiente, este proyecto de ley busca abordar esta deficiencia mediante la implementación de un marco normativo integral. Su propósito es el de establecer un marco normativo para el desarrollo y fortalecimiento de programas de formación financiera y cívico-tributaria, en aras de que este tipo de aprendizaje esté verdaderamente orientado al sentido social, desde las etapas tempranas de la educación hasta la vida adulta. Al hacerlo, se espera dotar a los ciudadanos con los conocimientos, y las habilidades necesarias no solo para administrar mejor sus recursos y cumplir con sus deberes constitucionales, sino también para participar activamente—de manera informada y comprometida— en los asuntos económicos y fiscales del país. Esto, mediante la delineación de componentes necesarios para el despliegue de estrategias y el diseño y aplicación de programas destinados a lograr que la educación cumpla su fin de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" (Constitución Política de Colombia, 1991).

Así, se pretende construir una sociedad más informada, responsable y participativa, capaz de contribuir de manera significativa al desarrollo integral y sostenible de Colombia. Ergo, este enfoque no solo fortalecerá la capacidad individual para contribuir al progreso

económico nacional, sino que también sentará las bases para una ciudadanía empoderada y consciente de sus responsabilidades en la construcción de un futuro próspero y equitativo para todos los colombianos.

Al fortalecer la educación en finanzas personales, responsabilidad fiscal y cumplimiento tributario desde las etapas tempranas de la vida, se sientan las bases para un desarrollo económico más equitativo y sostenible. Al igual, se promueve una cultura de transparencia, responsabilidad y eficiencia en la gestión de recursos públicos, elementos esenciales para el bienestar colectivo y la estabilidad económica del país.

Todo lo anterior resulta necesario en un país donde, según cifras de la DIAN, "se ha recogido 85,9 billones de pesos, detrás de los 95,7 recolectados a la misma fecha en 2023, y mucho más atrás de la meta de 107,3 billones" (El País, 2024). Un país que, por tanto, en el primer semestre del presente año ha visto reducida su recaudación en un 10,3% frente al primer semestre del 2023, y un país donde históricamente la capacidad de recaudación ha sido un tema de preocupación constante. En las últimas décadas, Colombia ha enfrentado desafíos significativos en su sistema tributario, incluyendo reformas frecuentes que han introducido incertidumbre y complicaciones adicionales. Sumado a ello, la persistente evasión fiscal y una administración tributaria ineficiente (Moreno, 2019).

En este contexto, este proyecto de ley de educación financiera y cívico-tributaria emerge como una respuesta crucial. Pues, al fomentar una mayor comprensión y responsabilidad entre los ciudadanos— especialmente entre los más jóvenes y entre pequeños empresarios y sus trabajadores— respecto a sus obligaciones fiscales, este proyecto busca reducir la evasión y mejorar el cumplimiento tributario. Además, al promover la educación financiera, se pretende que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas y manejar adecuadamente sus finanzas personales y familiares, lo que puede contribuir a una mayor estabilidad y previsibilidad en la recaudación. De modo que, la implementación de esta ley es una medida necesaria para superar los desafíos actuales y fortalecer la eficiencia del sistema tributario colombiano, ayudando a asegurar que los ingresos fiscales se alineen mejor con las necesidades del país y apoyen un desarrollo económico sostenible.

De la misma forma, se justifica la necesidad de la presente ley al observar que Colombia es un país que, según los resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros del Banco mundial, cuenta con una población con malos hábitos financieros. Por ejemplo, "si bien el 94% de los colombianos informó que planificaba su presupuesto, solo el 23% sabía exactamente cuánto había gastado la semana anterior" (Banco Mundial, 2013). Igualmente, dicha encuesta muestra que Colombia es un país donde el 88% de la población ha manifestado "preocupación por tener que afrontar mayores gastos en el futuro, pero sólo el 41% tiene planes para pagar por completo sus gastos de la vejez y apenas 1 de cada 5 podría afrontar gastos imprevistos" (Banco Mundial, 2013).

Más preocupante aún es que, según el Banco Mundial, en Colombia "el 45% de la población no usa productos financieros y el 72% no tiene un producto de ahorro. Incluso quienes utilizan los servicios de los correspondientes bancarios son principalmente las personas con capacidades y conocimientos financieros elevados" (Banco Mundial, 2013).

Por lo que, evidentemente, se necesita una formación más elevada y organizada frente al desarrollo de habilidades y conocimientos de este tipo.

De modo que, la creación de una ley que regule y fomente la educación financiera y cívico-tributaria es esencial para estructurar y potenciar las acciones ya implementadas en este campo. Esta ley no solo asegurará que la educación en estas áreas se imparta de manera consistente y efectiva en todo el país, sino que también ordenará y organizará la producción y ejecución de estos programas, eliminando la fragmentación actual. Al garantizar que todos los ciudadanos— especialmente los jóvenes y los pequeños y medianos empresarios— reciban una formación adecuada en estas áreas, se fortalecerá tanto la cultura tributaria como la financiera y se promoverá— además de mejores hábitos económicos en el ámbito familiar y personal— una participación más activa y consciente en el desarrollo económico y social del país.

Con esta ley, Colombia podría avanzar significativamente hacia un sistema fiscal más justo y eficiente, que no solo fortalezca la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad, sino que también empodere a los ciudadanos para que gestionen mejor sus recursos y participen de manera informada en la vida económica del país. Por más que, en Colombia y en América Latina, "la prioridad de las Administraciones tributarias es cumplir con las metas de recaudación a corto plazo, y resulta complicado destinar recursos a un proceso de cambio cultural a medio y largo plazo" (Díaz, Henrique & Baltazar, 2015), resulta indispensable la incorporación de este tipo de iniciativas para lograr mayores niveles de desarrollo sostenible.

Frente a lo dicho anteriormente, es preciso señalar que, si bien en Colombia existe una serie de programas de educación cívico-tributaria impulsados por la DIAN— como "Cultura de la Contribución en la Escuela" (que se enfoca en educar a niños y jóvenes sobre la importancia del cumplimiento fiscal) o los "Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal" (que buscan fortalecer las políticas públicas de educación fiscal y brindar orientación a personas naturales y jurídicas)—, estos programas han tenido un alcance y una efectividad limitados. Ciertamente, lo adelantado por la DIAN hasta ahora no ha logrado generar un impacto significativo en la cultura tributaria del país.

Esto se debe a varios factores, entre ellos, la falta de una implementación sistemática y coherente a nivel nacional, la dispersión de los esfuerzos educativos, la ausencia de un marco normativo, la insuficiente integración de estos programas en el currículo educativo formal, o la ausencia de claridad frente a los mecanismos necesarios para evaluar adecuadamente el impacto de estos programas. Además, persiste una percepción negativa sobre los impuestos y un bajo nivel de conocimiento sobre las obligaciones fiscales entre amplios sectores de la población, lo que limita el éxito de las iniciativas actuales. Igualmente, los programas no tienen un alcance que contemple todos los territorios y todas las poblaciones del país.

Esto quiere decir que, aunque la existencia de programas como los de la DIAN sea un buen punto de partida, la dispersión y falta de coherencia en su implementación evidencian la necesidad de una estructura más sólida y coordinada. Hace falta un marco normativo que ordene y fomente a las distintas instancias involucradas a promover una cultura tributaria y financiera. Por ello, una ley que esté direccionada en este sentido serviría para unificar y fortalecer los esfuerzos existentes, garantizando que la

ciudadanía— desde estudiantes hasta emprendedores y trabajadores— tenga acceso a una educación integral, que la prepare para cumplir con sus deberes fiscales y gestionar sus recursos de manera eficiente.

Ahora, a partir de lo expuesto anteriormente, es preciso señalar que la presente iniciativa se enmarca en un enfoque integral y flexible para la educación financiera y cívico-tributaria en Colombia. El objetivo no es imponer la obligatoriedad de nuevas asignaturas en el currículo de las instituciones educativas públicas y privadas, sino más bien fomentar la integración de estos conocimientos dentro de las materias ya existentes. En este sentido, se contempla que se generen espacios y herramientas que permitan que niños, niñas y jóvenes se familiaricen con conceptos y habilidades financieras y tributarias de manera natural y contextualizada, sin que esto signifique una obligación de crear nuevas asignaturas para las instituciones educativas.

De esta forma, se busca que la educación financiera no solo sea un contenido aislado, sino que se integre de manera transversal en diversas áreas del aprendizaje, enriqueciendo la formación integral de los estudiantes. Así, este enfoque garantizará el respeto por la libertad de cátedra, permitiendo a los educadores adaptar sus métodos y contenidos a las necesidades de sus alumnos, al mismo tiempo que se asegura que todos los estudiantes tengan la oportunidad de adquirir competencias clave para su desarrollo personal y para el fortalecimiento de la economía del país. Al final, el éxito de esta ley radica en la colaboración entre el Estado, las instituciones educativas y la sociedad en general para construir una ciudadanía más empoderada, informada y capaz de contribuir al bienestar colectivo.

**3.1. ESTUDIO COMPARADO DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA (ALGUNOS CASOS DE ESTUDIO)**

En aras de generar una serie de recomendaciones pertinentes para la presente iniciativa y, en orden de establecer lineamientos claros que puedan guiar la formulación del presente proyecto de ley, se realizó un análisis comparado de los distintos marcos normativos— así como de las estrategias y programas de educación financiera y tributaria— desarrollados en varios países de la región y del mundo. Esto, con el fin de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser adaptadas al contexto colombiano. En este sentido, el análisis se llevó a cabo por separado, comenzando con una comparación de los enfoques y metodologías referidos a la educación financiera, seguida de un estudio de las leyes y las iniciativas relacionadas con la educación tributaria. Así, a partir de esta investigación, se establecieron recomendaciones que guiaron la redacción de este proyecto, asegurando que las propuestas sean efectivas, contextualizadas y alineadas con las necesidades del país.

De modo que, a continuación, se presenta el estudio comparado sobre educación financiera:

**3.1.1. Caso de estudio: Argentina**

En Argentina, la educación financiera ha cobrado cada vez más relevancia en los últimos años, impulsada por la necesidad de mejorar los conocimientos y habilidades de la población en temas relacionados con finanzas personales y el uso adecuado de productos y servicios financieros. Este proceso ha sido acompañado por un marco legal que busca promover y regular la educación financiera en el país.

La ley de Financiamiento Productivo (Ley N° 27.440), sancionada en mayo de 2018, marcó un hito importante en la legislación sobre educación financiera en Argentina. A través de su artículo 211, esta ley insta a formular una estrategia para dictar educación financiera en el sistema educativo, con el objetivo de impulsar la inclusión financiera y el desarrollo económico sostenible.

Específicamente, el artículo 211 establece que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Banco Central de la República Argentina (BCRA), deberá elaborar, en coordinación con el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, un programa de educación financiera que promueva el conocimiento y la utilización responsable de los productos y servicios financieros.

En respuesta a lo establecido en la Ley de Financiamiento Productivo, en 2019 se creó el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera (CCIF), integrado por representantes de diversos organismos públicos y privados. Este Consejo es el encargado de elaborar y coordinar la implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), que incluye el Plan Nacional de Educación Financiera (PNEF). En este contexto, el PNEF 2022-2023— aprobado por el CCIF— tiene como objetivo mejorar las capacidades financieras de las personas usuarias de productos y servicios financieros, con un enfoque en los sectores más vulnerables de la población. Para ello, se propone desarrollar acciones de educación financiera en el sistema educativo, en el ámbito laboral y en la comunidad en general.

Por ejemplo, en 2021 se presentó en la Cámara de Diputados (Cámara baja) de la Nación un proyecto de ley que buscaba establecer la educación financiera como obligatoria en el currículo del ciclo básico del nivel secundario en todo el país. Este proyecto, titulado "Ley de Educación e Inclusión Financiera para el Bien Común", trazó como objetivos favorecer la plena inclusión financiera de los estudiantes y sus familias; generar buenos hábitos y comportamientos para la administración y planificación financiera; contribuir al desarrollo económico y social sostenible; y motivar el ahorro y la inversión. Según el proyecto, el Ministerio de Educación, en conjunto con el Consejo Federal de Educación y el Consejo de Coordinación de Inclusión Financiera, serían los encargados de definir la implementación de la enseñanza de educación financiera en las asignaturas del ciclo básico, respetando las particularidades provinciales y locales.

Por su parte, en 2017, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) realizaron la primera Encuesta de Medición de Capacidades Financieras en Argentina. Revelando así con los resultados de esta encuesta un preocupante nivel de conocimientos financieros en la población. Según la encuesta, Argentina se ubicaba en el puesto 37 de 39 países relevados en términos de educación financiera. Además, se observó que el nivel de conocimientos financieros era mayor en los grupos con mayores ingresos y niveles educativos, mientras que la mitad de

la población con educación superior carecía de conocimientos básicos para acceder y utilizar adecuadamente los productos y servicios financieros.

Así es que, si bien Argentina ha dado importantes pasos en materia de legislación y políticas públicas para promover la educación financiera, aún quedan desafíos por superar. A saber, uno de los principales retos es lograr una implementación efectiva y coordinada de las acciones propuestas en el marco legal, asegurando su llegada a todos los sectores de la población. Otro, es el de adaptar los contenidos y metodologías de educación financiera a las necesidades y características específicas de cada grupo, especialmente de los sectores más vulnerables. En definitiva, estos y más retos resaltan la necesidad de redoblar esfuerzos para superar los desafíos pendientes y aprovechar las oportunidades que ofrece la educación financiera, en orden de mejorar el bienestar y la calidad de vida de todos los argentinos.

**3.1.2. Caso de estudio: Perú**

La educación financiera en Perú ha tomado un papel preponderante en los últimos años, especialmente a raíz de la creciente necesidad de capacitar a la población en el manejo adecuado de sus recursos económicos. Este interés ha sido respaldado por un marco legislativo que busca integrar la educación financiera en el sistema educativo nacional, promoviendo así el desarrollo de habilidades y competencias necesarias para enfrentar los desafíos económicos actuales.

El 14 de septiembre de 2023, el Congreso de la República del Perú aprobó por unanimidad la Ley N° 31900, que declara de interés nacional la incorporación de contenidos curriculares sobre educación financiera, tributaria, contabilidad, economía y derechos del consumidor en el currículo nacional de educación básica. Esta ley representa un avance significativo en la política educativa del país y tiene como objetivo fortalecer las capacidades y habilidades de los estudiantes para enfrentar los retos del ámbito laboral y social. La ley establece que el Ministerio de Educación será responsable de definir los procedimientos para implementar estos contenidos en todas las instituciones educativas del país. Esto incluye no solo la educación formal, sino también programas complementarios que busquen empoderar a los docentes y estudiantes en temas financieros.

La aprobación de esta ley responde a una serie de factores que han evidenciado la necesidad urgente de mejorar la educación financiera en Perú. En un contexto donde muchas personas carecen de conocimientos básicos sobre finanzas personales, es crucial que las nuevas generaciones estén equipadas con herramientas que les permitan tomar decisiones informadas sobre su dinero. Estudios recientes han mostrado que un alto porcentaje de peruanos no tiene acceso a servicios financieros formales o no comprende adecuadamente cómo funcionan. Esto se traduce en problemas como el endeudamiento excesivo, falta de ahorro y dificultades para planificar el futuro financiero. Por lo tanto, incorporar la educación financiera desde una edad temprana es fundamental para fomentar una cultura financiera más sólida y responsable.

Además de la Ley N° 31900, diversas iniciativas han surgido para complementar este esfuerzo legislativo. La Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) ha implementado

programas como "Educación Financiera en tu Cole", que busca capacitar a docentes y estudiantes en temas financieros. En 2022, este programa impactó a más de 800 docentes y 45,000 estudiantes, y se espera que estas cifras aumenten significativamente en los próximos años. Asimismo, ASBANC coordina con otras organizaciones para fomentar una educación financiera integral que incluya aspectos como emprendimiento y sostenibilidad. Estas iniciativas son esenciales para crear un ecosistema educativo donde los estudiantes no solo aprendan teoría, sino que también puedan aplicar sus conocimientos en situaciones prácticas.

**Desafíos en la Implementación**

A pesar del avance legislativo y las iniciativas complementarias, existen varios desafíos que deben ser abordados para garantizar una implementación efectiva de la educación financiera en las escuelas peruanas:

- ❑ **Capacitación Docente:** Uno de los principales obstáculos es la falta de capacitación adecuada para los docentes. Es esencial que los educadores reciban formación específica en educación financiera para poder transmitir estos conocimientos a sus alumnos efectivamente.
- ❑ **Recursos Educativos:** La creación y distribución de materiales educativos accesibles y relevantes es crucial. Esto incluye libros, guías didácticas y recursos digitales que faciliten el aprendizaje.
- ❑ **Adaptación Curricular:** La integración efectiva de estos contenidos financieros en el currículo existente requiere un trabajo colaborativo entre diferentes niveles del sistema educativo. Es necesario adaptar los programas educativos para incluir temas financieros sin desestimar otras áreas importantes del conocimiento.
- ❑ **Evaluación y Monitoreo:** Establecer mecanismos claros para evaluar el impacto de la educación financiera es fundamental. Esto permitirá ajustar las estrategias implementadas según sea necesario y asegurar que se están cumpliendo los objetivos propuestos.

La incorporación de la educación financiera en el currículo escolar tiene el potencial de transformar significativamente la forma en que las futuras generaciones manejan sus finanzas personales. Entre los impactos esperados se incluyen:

- ✓ **Mejora en la Toma de Decisiones Financieras:** Los estudiantes aprenderán a evaluar riesgos y beneficios al tomar decisiones financieras, lo cual es crucial para evitar problemas como el sobreendeudamiento.
- ✓ **Fomento del Ahorro:** Al entender la importancia del ahorro desde una edad temprana, se espera que los jóvenes desarrollen hábitos financieros saludables que les permitan construir un futuro financiero más sólido.
- ✓ **Empoderamiento Económico:** La educación financiera puede contribuir a reducir las brechas económicas al empoderar a individuos con conocimientos necesarios para participar activamente en la economía formal.

- ✓ Contribución al Desarrollo Económico: Una población más educada financieramente puede contribuir al crecimiento económico del país al fomentar un mayor consumo responsable e inversiones informadas.

**3.1.3. Caso de estudio: Estados Unidos**

En Estados Unidos, la educación financiera ha cobrado cada vez más relevancia en los últimos años, impulsada por la necesidad de mejorar los conocimientos y habilidades de la población en temas relacionados con finanzas personales. Este proceso ha sido acompañado por un marco legal que busca promover y regular la educación financiera en el país. Es así que, la Ley de Protección al Consumidor en el Mercado de Valores—también conocida como Ley Dodd-Frank— fue aprobada en 2010 en respuesta a la crisis financiera de 2008.

Si bien su objetivo principal era regular el sistema financiero, la ley también incluyó disposiciones relacionadas con la educación financiera. Específicamente, la Sección 1013 de la ley creó la Oficina de Educación Financiera del Consumidor (CFPB por sus siglas en inglés), con el mandato de "desarrollar e implementar iniciativas destinadas a educar y empoderar a los consumidores para que tomen decisiones financieras informadas".

Es preciso señalar, que además de la anterior ley, desde 2006, "existe una estrategia nacional coordinada por una comisión nacional sobre EF presidida por el secretario del Tesoro, que incluye a representantes de 21 agencias federales y de la Casa Blanca, cuyo principal propósito es promover los conocimientos financieros de todos los ciudadanos americanos. En 2011, este mismo organismo diseñó un nuevo programa en el que se especificaron los objetivos que deben alcanzarse mediante la acción conjunta de instituciones tanto públicas como privadas" (Cordero y Pedraja, 2018).

Sobre el mismo año (2011), el Departamento del Tesoro de Estados Unidos lanzó la Estrategia Nacional de Educación Financiera (NEFE), con el objetivo de coordinar los esfuerzos federales en materia de educación financiera. La NEFE establece cinco prioridades estratégicas:

- ✓ Mejorar los conocimientos y habilidades financieras de los consumidores.
- ✓ Facilitar el acceso a herramientas y recursos de educación financiera.
- ✓ Promover la educación financiera en el sistema educativo.
- ✓ Apoyar la investigación y evaluación de programas de educación financiera.
- ✓ Fortalecer la colaboración entre los sectores público y privado.

La Ley de Educación Primaria y Secundaria (ESEA), recientemente reautorizada como Ley Every Student Succeeds Act (ESSA), incluye disposiciones relacionadas con la educación financiera. Específicamente, la Sección 2233 de la ESSA autoriza fondos federales para que los estados desarrollen e implementen programas de educación financiera en las escuelas.

La Ley de Educación Superior (HEA) también aborda la educación financiera, particularmente en lo que respecta a los préstamos estudiantiles. La Sección 485 de la ley requiere que las instituciones de educación superior proporcionen información sobre los préstamos estudiantiles a los estudiantes, incluyendo los términos y condiciones de los préstamos, así como los derechos y responsabilidades de los prestatarios.

Además de la legislación federal, varios estados han implementado leyes y políticas para promover la educación financiera en sus jurisdicciones. Por ejemplo:

- ✓ En 2019, el estado de Georgia aprobó una ley que requiere que todos los estudiantes de secundaria tomen un curso de educación financiera para graduarse.
- ✓ En 2021, el estado de Florida aprobó una ley que requiere que todos los estudiantes de secundaria tomen un curso de educación financiera personal para graduarse.
- ✓ En 2022, el estado de Illinois aprobó una ley que requiere que todos los estudiantes de secundaria tomen un curso de educación financiera para graduarse.

Las organizaciones no gubernamentales también han desempeñado un papel importante en la promoción de la educación financiera en Estados Unidos. La Fundación JumpStart Coalition for Personal Financial Literacy ha desarrollado estándares nacionales de educación financiera y promueve la inclusión de la educación financiera en el currículo escolar.

Asimismo, la Fundación Nacional de Educación Financiera (NEFE) ha desarrollado recursos educativos y programas para mejorar la educación financiera en el país y la Operación HOPE ha trabajado para promover la educación financiera en comunidades de bajos ingresos, con un enfoque en la igualdad de oportunidades.

Si bien Estados Unidos ha dado importantes pasos en materia de legislación y políticas públicas para promover la educación financiera, aún quedan desafíos por superar. Uno de los principales retos es lograr una implementación efectiva y coordinada de las acciones propuestas en el marco legal, asegurando su llegada a todos los sectores de la población. Otro desafío clave es adaptar los contenidos y metodologías de educación financiera a las necesidades y características específicas de cada grupo, especialmente de los sectores más vulnerables. Esto implica desarrollar estrategias diferenciadas para llegar a la población rural, los grupos de bajos ingresos y los niveles educativos más bajos.

En cuanto a las oportunidades, la educación financiera se presenta como una herramienta fundamental para promover la inclusión financiera y el desarrollo económico sostenible en Estados Unidos. Al mejorar los conocimientos y habilidades de la población en temas financieros, se contribuye a la toma de decisiones informadas y a la adopción de comportamientos financieros responsables, lo que redundará en beneficios individuales y colectivos. Además, la incorporación de la educación financiera en el sistema educativo, tal como lo han hecho varios estados, ofrece la posibilidad de llegar a las nuevas

generaciones y sentar las bases para una ciudadanía financieramente preparada y consciente.

En conclusión, el marco legislativo vigente en Estados Unidos, junto con las políticas y acciones impulsadas por organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, evidencian un creciente compromiso con la promoción de la educación financiera en el país. Sin embargo, es necesario redoblar esfuerzos para superar los desafíos pendientes y aprovechar las oportunidades que ofrece la educación financiera para mejorar el bienestar y la calidad de vida de todos los estadounidenses.

**3.1.4. Caso de estudio: España**

En España, en el año 2008 la CNMV (Comisión Nacional del Mercado de Valores) y el Banco de España crearon el Plan de Educación Financiera, el cual se actualiza desde ese entonces cada cuatro años. Este fue el primer proyecto de educación financiera con vocación generalista del país español, al que luego se fueron sumando organismos tales como la administración central, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Tiene como objetivos y acciones previstas potenciar la Gobernanza y la relevancia social del Plan de Educación Financiera. A su vez, seguir desarrollando la red de colaboradores, evaluar el impacto y la efectividad del PEF en sus años de desarrollo, lograr un acercamiento a los ciudadanos, a través de la promoción de la Educación Financiera dirigida a los escolares, entre otros.

Es importante mencionar que, como hito destacado en la consecución de este objetivo, se menciona la renovación del Convenio de Colaboración con el Ministerio de Educación y Formación Profesional en septiembre de 2020. El compromiso de dicho Ministerio, de la CNMV y el Banco de España para el fomento de la Educación Financiera de los escolares tiene su origen en el primer convenio de colaboración firmado en 2009, de acuerdo con el Plan de Educación Financiera 2022-2025. De acuerdo con lo anterior, en el marco de esta cooperación con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, se presentó una propuesta para la inclusión de la competencia financiera en el siguiente diseño del currículo escolar, el cual incorporó los reglamentos de desarrollo de la Ley Orgánica 3/2020 por la que se modificó la Ley Orgánica de Educación 2/2006.

Antes de esta, el sistema educativo— hasta diciembre del 2020— estaba basado en la Ley Orgánica 8/2013, que propendía por la mejora de la calidad educativa (LOMCE), al igual que en dos Reales Decretos de desarrollo, donde se incluían como parte del programa de determinadas asignaturas contenidos de Educación Financiera, tales como los relativos al ahorro, el dinero, el endeudamiento o la elaboración de un presupuesto, entre otros. No obstante, esta normatividad fue derogada, lo que llevó a que la Ley-3 de 2020 modificara la normativa de 2006, incluyendo así dentro de los fines de la educación la "preparación para el ejercicio de la ciudadanía, para la inserción en la sociedad que le rodea y para la participación activa en la vida económica" (Ley Orgánica 3, 2020), lo cual sentó las bases normativas para el impulso de la educación financiera en España.

Ahora, es de gran importancia mencionar que, el número de estudiantes matriculados en el Sistema Universitario Español (SUE) en el curso 2019-2020 ascendió a 1.633.358, de los cuales el 80,2% eran estudiantes de Grado y Ciclo; 14,3% de Máster; y 5,5% de Doctorado, según los datos del Ministerio de Universidades. Este numeroso colectivo es

un segmento que merece una especial atención en lo que a la Educación Financiera se refiere, de acuerdo con los datos del Ministerio de Universidades, Estadística de Estudiantes Universitarios, lo cual es esencial ya que el estudio demuestra que la adecuada toma de decisiones financieras responsables por parte de estos jóvenes dependerá del grado de solidez de la Educación Financiera que hayan adquirido hasta ese momento. Por todo lo anterior, se establece que, durante el período 2022- 2025, se proseguirá la línea iniciada en la etapa anterior de fomentar la cultura financiera entre los estudiantes universitarios, especialmente entre aquellos procedentes de estudios no relacionados directa o indirectamente con la economía y las finanzas.

Así es que, frente a este marco normativo, es relevante señalar que las estrategias nacionales de educación financiera empleadas en España contemplan la integración de estos saberes en el sistema educativo, mediante el fortalecimiento de la presencia de la educación financiera en los currículos escolares y en la formación del profesorado, asegurando así que los estudiantes adquieran conocimientos financieros desde una edad temprana. De igual manera, se encuentran los programas de formación para Adultos, donde se desarrollan programas específicos, incluyendo talleres, cursos y recursos en línea, que buscan mejorar sus habilidades financieras y su capacidad para tomar decisiones informadas. También, se plantea el uso de tecnologías digitales, donde se promueve el uso de herramientas digitales y plataformas en línea, como la web finanzasparatodos.es, para facilitar el acceso a la información y a los recursos educativos, entre otros.

**3.1.5. Caso de estudio: México**

La implementación de la educación financiera en México ha sido un paso crucial para mejorar la gestión económica de los ciudadanos. En ese orden de ideas, la reforma al Artículo 7— fracción XII— de la Ley General de Educación, establece que la educación financiera debe ser uno de los fines de la educación en el país. Esta inclusión busca que los estudiantes adquieran conocimientos sobre ahorro, inversión, seguros, planes de retiro y el uso responsable del crédito, con el objetivo de mejorar la economía individual y contribuir al bienestar general del país.

De igual manera, la reforma a los Artículos 18 y 30 de la Ley General de Educación refuerza esta iniciativa. Por ejemplo, el Artículo 18, aunque no se refiere específicamente a la educación financiera, establece que la orientación integral de la formación de los estudiantes debe incluir el pensamiento crítico, fundamental para el aprendizaje de conocimientos financieros. Por su parte, el Artículo 30 especifica que la educación financiera debe ser parte de la currícula educativa en los niveles de educación básica, media superior y superior, teniendo en cuenta el documento de la Reforma 2019 a los artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puntualmente, este artículo estipula que, entre los contenidos de los planes y programas de estudio de la educación mexicana, debe estar incluida la "promoción del emprendimiento, el fomento de la cultura del ahorro y la educación financiera" (Ley General de Educación, 2019).

En ese orden de ideas, la inclusión de la educación financiera en el sistema educativo mexicano responde a la necesidad de preparar a los ciudadanos para enfrentar los desafíos económicos de la vida cotidiana. Pues, según la Comisión Nacional para la

Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), una gran parte de la población carece de conocimientos financieros básicos, lo que puede llevar a problemas como el endeudamiento excesivo y la falta de ahorro para el futuro, algo que no solo perjudica a los individuos, sino a la sociedad mexicana en su conjunto. Por ello, resulta fundamental que, desde una edad temprana, los estudiantes desarrollen habilidades financieras que les permitan manejar sus recursos de manera efectiva y responsable y, justamente, ese fue uno de los propósitos de la reforma a la Ley General de Educación en México.

Así es que, a partir de este marco normativo, es preciso señalar que, algunos de los programas de educación financiera presentes en el país mexicano incluyen la Estrategia Nacional de Educación Financiera, que es una herramienta de política pública diseñada por el Comité de Educación Financiera (CEF) la cual tiene por objeto guiar los esfuerzos del país para fomentar el bienestar financiero de la población. La ENEF cuenta con seis líneas de acción, entre ellas el desarrollo de competencias financieras desde la educación obligatoria (desde edades tempranas); los programas específicos para diferentes segmentos de la población y empresas; la promoción de una cultura de consumo financiero responsable; y el uso de canales innovadores para la difusión de información financiera, etc.

**3.1.6. Caso de estudio: Chile**

En Chile, para hablar de educación financiera es necesario referirse a la Ley 21092 de 2018, la cual establece como objetivo general de la educación media el de "conocer y aplicar conceptos y técnicas financieras básicas, así como desarrollar actitudes, conductas y prácticas que favorezcan la toma de decisiones ciudadanas y le permitan ejercer acciones eficaces para mejorar su bienestar económico, personal y familiar" (Ley 21.092, 2018). Esta ley añadió dicho objetivo como un numeral dentro del artículo 30 de la Ley Nacional de Educación de Chile, la cual, a su vez, dicta que este tipo de saberes o habilidades— que se consideran como objetivos generales de la educación media— no deben significar la creación de una nueva asignatura, por lo que las formas de integrar la educación financiera a la educación media pueden ser variadas y no afectar la libertad de cátedra.

Luego, ha de decirse que algunas de las estrategias que se han desprendido de la 21092 promueven la formación y capacitación de los docentes en dichos temas para que puedan impartir estos contenidos de manera efectiva, asimismo se maneja un material didáctico para impartir estos conocimientos. Así pues, además de la Ley 21092, Chile ha implementado iniciativas para mejorar la educación financiera, entre las que destaca la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), que fue aprobada en 2016 y busca mejorar la comprensión de conceptos y productos financieros entre la ciudadanía con un enfoque especial en jóvenes y mujeres vulnerables.

Con base en esta estrategia nacional, existen programas de capacitación tanto en instituciones públicas como privadas que buscan formar a diferentes segmentos poblacionales, incluyendo micro y pequeños empresarios. Finalmente, están las plataformas digitales y colaboraciones académicas. La primera, compuesta por iniciativas como "El futuro es ahora"— una plataforma lanzada por el Centro de Políticas Públicas UC en colaboración con el Banco Santander— y, la segunda, las colaboraciones

académicas— de acuerdo con el informe Educación financiera en Chile, realidad y propuestas, de la Facultad de Economía y Negocios de la universidad de Chile (2020) elaborado por Alejandro Micco, Dimas Santibañez, Tamara Gallardo y Joaquín Fernández— donde presentan una "una estrategia de mediano plazo en temas de capacitación y alfabetización financiera, distinguiendo según segmentos de la población.

A saber, esta estrategia considera las necesidades en materia financiera identificadas para cada segmento y los impactos esperados de intervenir dicha población, considerando experiencias exitosas en Chile y en el extranjero. Esta propone la implementación de un plan piloto para apoyar la educación financiera de los alumnos de enseñanza media, un plan de recolección de las necesidades de información financiera de los micro y pequeños empresarios, y las formas como apoyarlos.

**3.1.7. Recomendaciones del análisis comparado**

Así las cosas, cabe afirmar que una de las recomendaciones más valiosas para la elaboración de esta iniciativa—que se desprenden de esta revisión de casos—sería la de no ligar el fomento de la educación financiera a la implementación de nuevas asignaturas en las instituciones educativas. Tal y como se establece en la Ley Nacional de Educación de Chile, donde se busca integrar contenidos financieros en diversas materias, esta estrategia puede ser beneficiosa para Colombia, permitiendo que la educación financiera se convierta en una parte natural del currículo sin requerir grandes cambios estructurales.

A su vez, se debe priorizar la capacitación continua de los docentes. Pues, las experiencias de Perú y Argentina muestran que, sin una formación adecuada, los esfuerzos de educación financiera pueden resultar ineficaces. Por lo tanto, se recomienda establecer programas de formación específica que no solo aborden conceptos básicos, sino que también incluyan metodologías pedagógicas innovadoras, permitiendo a los educadores involucrar a los estudiantes de manera efectiva. Esto podría incluir talleres, cursos en línea y recursos didácticos accesibles que les brinden herramientas prácticas.

Otra recomendación clave, es fomentar la colaboración con el sector privado y organizaciones no gubernamentales, como se ha visto en México y Estados Unidos. Estas alianzas pueden facilitar el desarrollo de materiales educativos adaptados a las necesidades locales y proporcionar experiencias prácticas a los estudiantes. Por ejemplo, programas de simulación de gestión financiera o actividades que conecten a los estudiantes con profesionales del sector pueden ser muy efectivos. Asimismo, es crucial implementar una estrategia de comunicación y sensibilización que involucre a las familias y la comunidad. La educación financiera no debe limitarse al entorno escolar; involucrar a los padres y a la comunidad en general puede amplificar el impacto de la enseñanza. Por lo que, campañas de concientización y talleres comunitarios pueden ayudar a fomentar una cultura financiera más sólida en el hogar y en la comunidad.

Finalmente, se observa que establecer mecanismos de evaluación y monitoreo es esencial para medir la efectividad de los programas implementados y lograr una política capaz de incidir en las finanzas personales y públicas. Se recomienda, entonces, desarrollar indicadores claros y metodologías de seguimiento que permitan ajustar las

estrategias según los resultados obtenidos y según los enfoques diferenciales estipulados. Esto asegurará que los objetivos de inclusión y empoderamiento financiero se cumplan de manera efectiva y permitirá realizar mejoras continuas basadas en evidencias concretas. En definitiva, al considerar un enfoque integral que incluya la integración curricular, la capacitación docente, la colaboración con el sector privado, la participación comunitaria y mecanismos de evaluación, Colombia puede crear un marco robusto para la educación financiera que beneficie a toda la población y promueva un desarrollo económico sostenible.

**3.2. ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE LA EDUCACIÓN TRIBUTARIA (ALGUNOS CASOS DE ESTUDIO)**

**3.2.1. Caso de estudio: Argentina**

En Argentina, la educación tributaria se enmarca dentro de la Ley Nacional de Educación N° 26.206, la cual, aunque no aborda específicamente la educación fiscal o tributaria, proporciona una base normativa. Esta ley subraya la importancia de formar a los ciudadanos para que participen activamente en la vida económica, política y social del país. En este sentido, el artículo 7 destaca que el Estado debe garantizar el acceso a la información y al conocimiento, herramientas esenciales para la participación ciudadana y el desarrollo social. De manera más específica, el artículo 30 establece que la educación secundaria debe habilitar a los jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que incluye la comprensión de aspectos tributarios y fiscales. Por lo tanto, aunque no existe una ley que aborde explícitamente la educación tributaria, los fundamentos de dicha educación se encuentran implícitos en la normativa educativa más amplia.

De modo que, al contar con un marco normativo general, que apenas se enfoca en promover la participación ciudadana, la implementación de la educación tributaria en Argentina ha estado marcada por una dispersión de iniciativas. El principal impulsor de la educación tributaria ha sido la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que ha asumido la responsabilidad de capacitar a docentes en todo el país para que incorporen estos contenidos en el aula. Desde 1999, la AFIP ha desarrollado un programa específico que ha formado a más de 9.000 docentes en 22 provincias, centrándose en la enseñanza de valores fiscales y el rol de los impuestos en el bienestar social. Aun así, la dispersión radica en que estas iniciativas no están completamente integradas dentro del currículo educativo formal a nivel nacional, dependiendo en gran medida de acuerdos provinciales y esfuerzos interinstitucionales.

Ahora, el público objetivo de estas iniciativas abarca tanto a estudiantes de nivel primario y secundario como a los docentes que los forman. A través de programas como "Educación Tributaria y Formación Ciudadana", la AFIP ha dotado a los docentes de herramientas pedagógicas, como talleres presenciales, módulos de trabajo y recursos didácticos como el juego "Tribukit". Estas estrategias han permitido que los docentes integren contenidos tributarios dentro de asignaturas como Formación Ética y Ciudadana, logrando una mayor conciencia fiscal entre los estudiantes.

En términos de métodos y herramientas, se destaca la creación de alianzas interinstitucionales, reuniones periódicas con actores clave del sistema educativo y la elaboración de materiales didácticos específicos. Además, la formación continua de docentes se ha convertido en una herramienta esencial para asegurar la sostenibilidad del programa, que también cuenta con el apoyo de evaluaciones externas realizadas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Estas evaluaciones han demostrado que los docentes valoran positivamente el impacto del programa, aunque se ha identificado un reto en expandir la influencia de la educación tributaria más allá del entorno escolar, hacia las familias y la comunidad.

Finalmente, la evolución del programa ha sido positiva en términos de alcance y satisfacción, pero uno de los principales desafíos sigue siendo la falta de un marco normativo más específico y obligatorio para la educación tributaria. Aunque la AFIP ha logrado consolidar alianzas y formar una cantidad significativa de docentes, la dispersión de esfuerzos y la dependencia de acuerdos provinciales limitan la implementación uniforme del programa en todo el país. En suma, es necesario seguir desarrollando mecanismos de evaluación del impacto fuera del ámbito escolar para garantizar que la educación tributaria se convierta en un pilar central de la ciudadanía fiscal en Argentina.

**3.2.2. Caso de estudio: Uruguay**

En Uruguay, la educación tributaria no tiene un marco normativo sólido, únicamente podría ser enmarcada dentro del marco normativo general establecido por la Ley N° 18.437 de 2008, que define la orientación de la educación hacia el ejercicio responsable de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo sostenible. Este principio general estaría alineado con la noción de que los ciudadanos, incluidos los más jóvenes, deben entender el rol de los tributos en la vida socioeconómica del país. En este sentido, también sería válido resaltar que, el Código Tributario (Ley N° 14.306 de 1974) obliga a los ciudadanos y empresas a colaborar con la Administración Tributaria, lo que refuerza la importancia de la educación fiscal desde una temprana edad, vinculando el cumplimiento de estas obligaciones con la responsabilidad cívica.

Ahora, aunque no exista un marco legal sólido, se observa que existe el Programa de Educación Tributaria en Uruguay, implementado por la Dirección General Impositiva (DGI), que ha sido un eje fundamental para promover la conciencia fiscal en las escuelas y liceos desde 2005. Este programa, que inicialmente fue un plan piloto para niños de 5° y 6° grado, ha evolucionado y se ha consolidado a lo largo de los años, beneficiando a miles de estudiantes en todo el país. En este contexto, el enfoque del programa no solo busca fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sino también inculcar valores de solidaridad, justicia, equidad y responsabilidad, vinculando estos conceptos con la participación ciudadana activa.

En cuanto al público objetivo, el programa abarca principalmente a estudiantes de nivel primario y secundario, pero también se ha extendido a la educación técnico-profesional. Uno de los puntos clave en la expansión del programa ha sido la capacitación de docentes en talleres organizados por la DGI, que les proporcionan los recursos necesarios para incorporar la educación tributaria en sus clases. Además, se ha desarrollado una amplia gama de materiales didácticos con el apoyo de organizaciones

no gubernamentales como "El Arojo" y "Desem Jóvenes Emprendedores", que han contribuido a mejorar la calidad del aprendizaje en esta área.

Ahora bien, los métodos y herramientas utilizados en el programa de Uruguay han sido innovadores y han evolucionado significativamente desde su inicio. A partir de 2011, se consolidó el uso de videojuegos a través del Plan Ceibal, una plataforma digital educativa nacional. El videojuego "+Ciudadano" permitió que más de 100.000 escolares de 5º y 6º grado accedieran a contenidos tributarios de manera lúdica. Otros juegos como "Clink!" y "Alerta Cósmica" se desarrollaron en años posteriores, incentivando el aprendizaje de contenidos fiscales de forma interactiva y digital. Por lo que, esta combinación de herramientas tradicionales y digitales ha permitido que el programa se expanda rápidamente y tenga un mayor alcance en las escuelas públicas y privadas del país.

En cuanto a la evolución del programa, uno de los hitos más importantes fue la firma del Convenio Marco de Colaboración con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en 2006, que permitió la extensión del programa a más alumnos y niveles educativos, incluyendo la educación secundaria y técnica. A partir de este convenio, el programa ha alcanzado a miles de estudiantes de 3º año de liceo, consolidándose como una herramienta clave en la formación cívico-tributaria en el país. El desarrollo de nuevos materiales, como videojuegos y plataformas digitales, ha permitido una mayor integración de la educación tributaria en el currículo formal.

No obstante, entre los desafíos más importantes del programa se encuentra la necesidad de mantener su relevancia en el tiempo, asegurando que las tecnologías y los materiales didácticos utilizados se actualicen para reflejar los cambios en el sistema tributario y en la sociedad uruguaya. A su vez, otro reto es seguir fortaleciendo la integración entre la educación tributaria y otras áreas del currículo formal para garantizar que los estudiantes comprendan el impacto de los impuestos no solo a nivel individual, sino también en el desarrollo económico y social del país. Por lo que un marco normativo y más herramientas para la medición del impacto son igualmente necesarios.

**3.2.3. Caso de estudio: Chile**

En Chile, la educación pública está orientada hacia el desarrollo integral de los estudiantes, conforme a la Ley N° 21.040. Esta ley establece que la educación debe fomentar la participación ciudadana y los valores democráticos, aspectos que pueden vincularse al concepto de cultura tributaria o cívico-tributaria. Aunque la ley no menciona de manera explícita la educación tributaria, la promoción de la ciudadanía activa y el cumplimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos, contemplados en su artículo 5, h), refuerza la importancia del deber cívico de contribuir al sostenimiento del Estado. Aunque el deber de contribuir no está explícitamente previsto en la Constitución chilena, este principio se asocia a la potestad tributaria del Estado y su objetivo de promover el bienestar común.

Ahora, vemos que el Programa de Educación Fiscal (SII Educa), implementado por el Servicio de Impuestos Internos (SII), es una de las iniciativas más importantes para fomentar la educación tributaria en Chile. Este programa está dirigido a diferentes públicos: la comunidad en general, contribuyentes, estudiantes de enseñanza básica, media y superior, y docentes. A través de un portal educativo, se ofrece acceso a cursos gratuitos sobre temas fiscales, charlas presenciales y en línea, además de recursos

Plan Operativo Institucional de la SUNAT, enfocándose en promover la conciencia sobre la importancia de los impuestos y fortalecer los valores ciudadanos. En colaboración con el Ministerio de Educación, la SUNAT ha trabajado en la formación de docentes y en la creación de materiales didácticos, como concursos y eventos educativos, para sensibilizar a estudiantes de todo el país sobre la relevancia de los impuestos.

El público objetivo de estos programas son principalmente los estudiantes de nivel primario y secundario, pero también se han extendido a la educación superior, con iniciativas orientadas a futuros contribuyentes y a la sociedad en general. A través de alianzas con instituciones educativas, la SUNAT ha capacitado a docentes para que integren los contenidos tributarios en el aula y ha desarrollado diversas estrategias de intervención, como funciones de teatro y material educativo que facilitan la comprensión de la importancia de los impuestos para el desarrollo del país.

En cuanto a los métodos y herramientas, el programa se ha beneficiado de una combinación de estrategias innovadoras que incluyen la capacitación docente, la creación de materiales interactivos, y la realización de actividades de promoción fiscal en la comunidad. Además, el uso de plataformas digitales y campañas de difusión masiva han ayudado a acercar los temas tributarios a la ciudadanía. La participación de la sociedad civil y la cooperación de ONGs han jugado un papel crucial en la ejecución de estas acciones, lo que ha permitido que la educación tributaria llegue a más sectores de la población.

A lo largo de los años, el Programa de Cultura Tributaria ha evolucionado constantemente para adaptarse a los desafíos fiscales del país. En 2007, la SUNAT estableció la educación tributaria como un objetivo estratégico clave, lo que permitió centrar los esfuerzos en promover la conciencia fiscal y fortalecer los valores ciudadanos. No obstante, aunque el programa ha logrado integrarse de manera significativa en las políticas educativas y fiscales, la dispersión de las iniciativas y la falta de cohesión en su implementación representaban una barrera para su eficiencia. La Ley N° 31900, promulgada en 2023, surgió precisamente para abordar esta fragmentación, unificando los esfuerzos en un marco normativo claro. Esta ley responde a la necesidad de consolidar y sistematizar la educación tributaria, garantizando que los programas sean coherentes y sostenibles a largo plazo. Así, a pesar de estos avances, las crisis económicas globales y la evasión fiscal, siguen siendo obstáculos importantes que requieren atención continua para asegurar un impacto efectivo y duradero de estos programas.

Entre los desafíos más destacados, se encuentra la necesidad de transformar las actitudes sociales respecto al cumplimiento tributario. Las encuestas revelan que, aunque una gran mayoría de peruanos considera la evasión fiscal como un delito, existe una tolerancia significativa hacia estas prácticas, lo que refleja una contradicción entre la percepción y la práctica. Por lo tanto, uno de los principales retos es cambiar esta mentalidad social, impulsando una mayor responsabilidad ciudadana y un rechazo más fuerte hacia la evasión fiscal. Además, garantizar la implementación efectiva de los nuevos contenidos educativos en todas las instituciones del país será clave para asegurar el éxito a largo plazo de la educación tributaria en Perú.

**3.2.5. Caso de estudio: México**

pedagógicos que incluyen juegos y actividades diseñadas para hacer más atractiva la enseñanza de la cultura fiscal. El objetivo del programa es promover la comprensión de conceptos como el Estado, la tributación y la ciudadanía, y educar sobre el impacto de los impuestos en el bienestar social.

En este sentido, el público objetivo del programa es amplio, abarcando tanto a contribuyentes como a estudiantes y docentes. Por ejemplo, la plataforma "Planeta SII" está diseñada específicamente para niños y niñas de educación básica, ofreciendo juegos y desafíos para enseñar temas relacionados con el ahorro y el pago de impuestos. Para los docentes, el programa proporciona herramientas pedagógicas que les permiten integrar la educación fiscal en el aula de forma interactiva y entretenida. Por su parte, los cursos en línea cubren temas como la facturación electrónica, la iniciación de actividades económicas, y los distintos tipos de impuestos.

Con respecto a los métodos y herramientas, el programa se caracteriza por su enfoque didáctico, utilizando plataformas digitales, juegos y recursos interactivos que buscan atraer tanto a jóvenes como a adultos. Los cursos y charlas, tanto presenciales como en línea, brindan a los contribuyentes y a la comunidad en general la posibilidad de mejorar su comprensión sobre temas fiscales, apoyando así la formalización y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Además, el programa cuenta con materiales diseñados para educadores, lo que facilita la transmisión de estos conocimientos en el ámbito escolar.

Frente a esto, se observa que la evolución del programa se ha visto fortalecida por el Plan Estratégico del Servicio 2022-2026 del SII, que destaca la importancia de mejorar la calidad del servicio y la educación fiscal, alineándose con la necesidad de hacer más accesible y comprensible la tributación para toda la sociedad chilena. No obstante, entre los desafíos que enfrenta Chile en este ámbito, se encuentra la necesidad de integrar de manera más formal la educación tributaria en el currículo nacional, como ocurre en otros países de la región. A pesar de los avances, la falta de un marco normativo claro que establezca la educación tributaria como obligatoria dentro del sistema educativo limita el impacto del programa.

**3.2.4. Caso de estudio: Perú**

En Perú, la educación tributaria ha cobrado relevancia en los últimos años, especialmente con la reciente Ley N° 31900, promulgada en octubre de 2023. Esta ley declara de interés nacional la incorporación de contenidos sobre educación financiera y tributaria en el Currículo Nacional de la Educación Básica, abarcando desde la educación primaria hasta la secundaria. Este marco normativo establece la necesidad de que los estudiantes adquieran conocimientos que les permitan enfrentar los desafíos económicos y laborales, fortalecer sus capacidades y contribuir al desarrollo del país. Esta iniciativa refleja un claro reconocimiento de la importancia de la cultura tributaria como parte del ejercicio ciudadano, impulsando un cambio en la educación pública del país.

La educación tributaria en Perú tiene un largo recorrido, que se remonta a la Reforma Tributaria de 1993. A lo largo de los años, se han implementado diversas iniciativas con el fin de modificar la percepción que tiene la sociedad peruana sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Un actor clave en este proceso ha sido la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que lanzó el Programa de Cultura Tributaria formalmente en 2005. Desde entonces, este programa se ha integrado en el

En México, la educación tributaria aún no cuenta con un marco normativo explícito que la regule dentro de los planes y programas educativos formales. A pesar de que la Ley General de Educación contempla la enseñanza de valores cívicos y el fomento de la honestidad, el civismo y el bienestar del país en su artículo 15, no se menciona de manera específica la necesidad de incluir contenidos relacionados con la cultura tributaria en los módulos académicos. No obstante, se reconoce que el concepto de educación cívico-tributaria está vinculado a la noción de civismo, y en 2021 se tramitó una iniciativa en el Congreso que buscaba integrar la promoción de la cultura tributaria en los currículos educativos, lo que revela un creciente interés en este tema a nivel legislativo.

A falta de un marco normativo claro, los esfuerzos en educación tributaria en México han estado mayormente ligados a iniciativas y programas independientes promovidos por diversas instituciones. En este escenario, el público objetivo de estas iniciativas ha abarcado principalmente a estudiantes de nivel primario y secundario, pero también se ha extendido hacia la enseñanza superior, con el objetivo de formar ciudadanos responsables y futuros contribuyentes que asuman el cumplimiento fiscal como un hábito social más que una mera obligación. De forma que, estas iniciativas están orientadas a transformar a los jóvenes en promotores del civismo y la cultura fiscal, fomentando una relación más colaborativa entre los contribuyentes y las autoridades fiscales.

Luego, entre los métodos y herramientas utilizados, destaca el desarrollo de programas educativos específicos para niños, adolescentes y adultos jóvenes, en los que se promueve la responsabilidad fiscal y el civismo fiscal. Estas iniciativas buscan integrar a los futuros contribuyentes en la formalidad del cumplimiento fiscal voluntario, y se basan en la idea de que los jóvenes no solo deben ser formados para cumplir con sus obligaciones fiscales, sino también para convertirse en agentes de cambio y promotores del civismo en sus comunidades. Sin embargo, uno de los desafíos es elevar estas iniciativas al nivel de política pública y hacer que su impacto sea más duradero y efectivo.

En términos de evolución, aunque se han hecho avances en la promoción de la educación tributaria a nivel educativo, todavía no se ha logrado consolidar un programa integral a nivel nacional que incluya estos contenidos de manera formal en el currículo escolar. Las lecciones aprendidas de los programas existentes subrayan la necesidad de institucionalizar la educación fiscal, o bien como una ley nacional, o como una política pública permanente, que permita fortalecer el vínculo entre las autoridades fiscales y los ciudadanos para que se perciba el cumplimiento tributario como parte del compromiso cívico de todos.

Así es que, entre los desafíos principales en México, se encuentra la falta de un marco legal que establezca la educación tributaria como un componente obligatorio del sistema educativo. Aunque las iniciativas han sido positivas, no han alcanzado una implementación sistemática ni universal. Además, persiste la necesidad de generar mayor conciencia sobre la importancia de la cultura fiscal, no solo en los jóvenes, sino también en la población en general, para que se vea el pago de impuestos como un acto de responsabilidad ciudadana que contribuye al bienestar colectivo del país.

**3.2.6. Recomendaciones del análisis comparado**

Así las cosas, vemos que, de este análisis comparado con varios países de la región, se evidencia que cada uno aborda la educación tributaria desde distintos enfoques,

considerando su marco normativo, público objetivo, métodos y herramientas, evolución y desafíos. Estas experiencias permiten identificar elementos clave para desarrollar un marco regulatorio adecuado en Colombia, los cuales se presentan a continuación:

**A. Marco normativo claro**

Los casos de Chile, Uruguay México y Argentina muestran que un marco normativo limitado a disposiciones generales no es suficiente para garantizar la implementación efectiva de la educación tributaria, ya que estas iniciativas terminan dependiendo de la voluntad política del gobierno de turno o de acuerdos interinstitucionales, lo que provoca fragmentación y desigualdad en su aplicación. En contraste, Perú, con un marco normativo más claro en su Ley N° 31900, declara de interés nacional la educación tributaria, aunque no impone su obligatoriedad en todos los niveles educativos para no contravenir la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. No obstante, esta ley es limitada en su alcance.

En Colombia, se podría establecer un marco normativo específico y flexible, que declare la educación tributaria como de interés nacional para no tener que garantizar su obligatoriedad, si no que se fomente y regule, respetando así la autonomía universitaria y la libertad de cátedra. De esta manera, se lograría consolidar un esfuerzo nacional duradero, que no dependa exclusivamente de cambios políticos ni de acuerdos aislados.

**B. Impulso de los programas adaptados al contexto local**

En Uruguay y Chile, los programas de educación tributaria han evolucionado con el uso de herramientas innovadoras como videojuegos, plataformas digitales y recursos interactivos, que han sido clave para atraer a estudiantes jóvenes y hacer más accesible la educación fiscal. Sin embargo, en algunos casos, la falta de actualización de estas herramientas ha generado un retroceso en la efectividad de los programas. Por lo que el marco legal que fomente y regule la educación tributaria debería contemplar la incorporación y la actualización periódica de estas herramientas tecnológicas, asegurando su relevancia y efectividad a lo largo del tiempo.

En Colombia, se podría incluir un enfoque en el desarrollo y actualización continua de herramientas pedagógicas innovadoras (como plataformas digitales, aplicaciones móviles y juegos interactivos) que se adapten al contexto local y a las necesidades de los estudiantes colombianos. Pues, el uso de estas tecnologías facilitaría la enseñanza de temas tributarios y mejorará la comprensión de los impuestos como parte integral de la ciudadanía.

La educación tributaria debería integrarse dentro de un enfoque más amplio de educación cívica, destacando el papel de los impuestos como mecanismos esenciales para la cohesión social y el desarrollo del país. Para lograr esto, se recomienda incluir la incorporación de módulos específicos sobre el valor social de los impuestos dentro del componente de formación ciudadana en los currículos escolares, desde el nivel medio hasta el superior. Estos contenidos deben vincular los impuestos con el bienestar común y

la construcción de una ciudadanía activa y responsable, asegurando que los estudiantes comprendan la importancia de sus obligaciones fiscales desde una perspectiva cívica. Todo esto debe implementarse mediante programas que estén adaptados al contexto local, teniendo en cuenta las realidades económicas, sociales y culturales de las diferentes regiones del país, para que los materiales educativos y las metodologías sean pertinentes y efectivos en cada comunidad. Por tanto, se recomienda adoptar enfoques diferenciales que consideren las particularidades regionales y comunitarias, garantizando que las estrategias educativas respondan a las necesidades específicas de cada territorio.

**C. Capacitación continua de docentes**

En países como Argentina y Perú, la capacitación de docentes ha sido fundamental para el éxito de los programas de educación tributaria. Sin embargo, uno de los desafíos ha sido mantener esta capacitación actualizada y asegurar su expansión a todas las regiones del país.

En Colombia, se podría fomentar un programa nacional de capacitación continua para los docentes, con recursos específicos para que puedan impartir educación tributaria de manera efectiva. Además, la ley podría incluir mecanismos de evaluación periódica para medir la eficacia de la capacitación y asegurar que los docentes cuenten con las herramientas necesarias para transmitir estos conocimientos a sus estudiantes. Para lograr esto, se recomienda establecer la articulación necesaria con la DIAN, de manera que, con mayor capacidad operativa, los Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal (NAF) sean capaces de brindar esta capacitación a los docentes. Esto permitirá que, al interior de las instituciones educativas, existan más capacidades y conocimientos especializados para fomentar la educación tributaria de manera efectiva y adaptada a las necesidades locales.

Sería clave fomentar alianzas interinstitucionales (Ministerios, instituciones educativas, ONGs, empresas privadas) para fortalecer la implementación de los programas de educación tributaria. Estas alianzas permitirán compartir recursos, optimizar esfuerzos y llegar a más comunidades, especialmente en áreas rurales y marginales. Para esto, se podrían contemplar mecanismos de cooperación internacional.

Sumado a las conclusiones y las recomendaciones provenientes del análisis comparado, vemos que existen igualmente una serie de directrices y estudios realizados por la OCDE sobre la educación cívico-tributaria. A saber, en 2015, la OCDE publicó la Guía Sobre Educación Tributaria en el Mundo: Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía, un documento que establece las bases para entender cómo la educación tributaria puede ser un motor para mejorar el cumplimiento fiscal voluntario y fortalecer la moral tributaria a nivel global.

Igualmente, en el año 2021, la OCDE publicó la guía Educación cívico-tributaria para fomentar la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía, que amplía los estudios anteriores, ofreciendo una nueva tipología de iniciativas educativas y proporcionando directrices específicas para diseñar y aplicar programas efectivos en diferentes contextos y regiones del mundo. Por medio de estos documentos, la OCDE (2021) ofrece algunas recomendaciones, dentro de las cuales destacan las siguientes:

**✓ Garantía de recursos y sostenibilidad**

- Asegurar una asignación presupuestaria estable y suficiente para la implementación de programas de educación cívico-tributaria. Esto incluye la financiación de materiales didácticos, formación de personal, y campañas de sensibilización. Las leyes deben establecer mecanismos claros para la asignación y seguimiento de estos recursos.
- Crear un fondo específico para el financiamiento de actividades relacionadas con la educación cívico-tributaria. Este fondo podría ser gestionado por una entidad gubernamental o un organismo especializado en educación y finanzas públicas.
- Reconocer que las iniciativas de educación cívico-tributaria tienen distintos costes asociados (económicos, logísticos y humanos). Por ejemplo, campañas en línea pueden ser más económicas que eventos nacionales.
- Diferenciar entre iniciativas a corto plazo (como campañas específicas) y compromisos a largo plazo (como la integración de la fiscalidad en el currículo escolar). La planificación debe considerar la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo para evitar interrupciones en la ejecución de iniciativas.
- Incluir disposiciones para la evaluación periódica del uso de los recursos, garantizando que se empleen de manera eficiente y efectiva. Se debe establecer un sistema de auditoría y rendición de cuentas.

**✓ Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal**

- ✓ Implementar Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal en instituciones educativas y comunidades locales. Estos núcleos pueden ofrecer asesoramiento técnico y apoyo práctico en temas de contabilidad y fiscalidad.
- ✓ Capacitar a profesionales en áreas contables y fiscales para que puedan formar parte de estos núcleos. La ley debería promover alianzas entre el sector público y privado para asegurar la disponibilidad de expertos.
- ✓ Establecer alianzas con organizaciones comunitarias, cámaras de comercio locales y ONGs. Estas entidades pueden actuar como intermediarios para promover los servicios ofrecidos por los NAF y facilitar la conexión con personas naturales y jurídicas de baja renta que podrían beneficiarse de la orientación gratuita. Los NAF pueden organizar talleres y jornadas informativas en colaboración con estas organizaciones, asegurando así una mayor penetración en las comunidades que más necesitan apoyo en materia tributaria.
- ✓ Dado el dinamismo del entorno fiscal y tributario, los NAF deben ofrecer programas de capacitación continua para estudiantes y profesionales involucrados. Estos programas deben actualizarse periódicamente para reflejar los cambios en la normativa fiscal y tributaria. La DIAN puede colaborar en la creación de módulos de capacitación especializados y ofrecer acceso a expertos del sector privado para talleres y seminarios. Esto asegurará que los estudiantes y profesionales en los NAF estén al tanto de las

últimas regulaciones y prácticas fiscales, mejorando así la calidad del servicio que ofrecen a la comunidad.

- ✓ Desarrollar y optimizar plataformas digitales que faciliten la interacción entre los núcleos, la DIAN y los usuarios. Estas plataformas pueden incluir herramientas para la gestión de consultas en línea, recursos educativos digitales y sistemas de seguimiento para evaluar el impacto de las intervenciones. Además, las universidades y la DIAN deben trabajar conjuntamente para asegurar que estas plataformas sean accesibles y fáciles de usar tanto para los estudiantes como para los ciudadanos. La integración tecnológica ayudará a los NAF a ofrecer un servicio más ágil y accesible, reduciendo las barreras físicas y ampliando el alcance de sus actividades.
- ✓ En Colombia, sería positivo que la ley estableciera alianzas público-privadas, facilitando la cooperación entre la DIAN, universidades, cámaras de comercio y ONGs para que los NAF cuenten con profesionales capacitados y recursos técnicos. Esta disposición permitiría una colaboración estructurada entre estas entidades, garantizando el correcto funcionamiento y la sostenibilidad de los NAF en todo el país.

**✓ Ética fiscal desde una edad temprana**

Es fundamental que la educación cívico-tributaria se integre desde los primeros niveles de la educación primaria y secundaria. Esta temprana exposición permitirá que los futuros ciudadanos desarrollen una comprensión profunda sobre la importancia de los impuestos y cómo estos contribuyen directamente al bienestar colectivo. Para asegurar una transición fluida hacia la adultez y la vida laboral, esta educación debe continuar hasta la universidad, adaptándose a las necesidades de cada etapa educativa. La incorporación de valores de responsabilidad fiscal y cívica en los jóvenes no solo fomenta el cumplimiento voluntario, sino que también ayuda a construir una ciudadanía más consciente y comprometida.

La educación cívico-tributaria debe ir más allá de la mera explicación técnica sobre la obligación de pagar impuestos. Es necesario resaltar su dimensión ética, mostrando cómo los impuestos financian los servicios públicos y apoyan la cohesión social. Es crucial que los ciudadanos comprendan la relación directa entre el pago de impuestos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como los graves efectos negativos que el fraude fiscal y la corrupción tienen en el desarrollo del país. Igualmente, se debe buscar vincular la noción del pago de impuestos con la noción de ciudadanía. Este enfoque incrementa la moral tributaria y fortalece el pacto social entre el Estado y los ciudadanos.

**✓ Identificación del Público Objetivo y de los Colaboradores Adecuados**

- Definir y segmentar el público objetivo (estudiantes, empresas, ciudadanos) para diseñar mensajes y programas adecuados a cada grupo.
- Fomentar campañas de comunicación que utilicen medios tradicionales y digitales, adaptando el contenido a las características y necesidades de cada segmento.

- Establecer alianzas con medios de comunicación para aumentar la visibilidad y el alcance de las iniciativas educativas.
- Involucrar a la comunidad en el diseño y ejecución de programas educativos para asegurar su relevancia y apoyo.
- Establecer alianzas con instituciones educativas, ONGs y el sector privado que compartan el interés en la educación cívico-tributaria.
- Propiciar una red de expertos en fiscalidad y educación que puedan colaborar en el desarrollo y evaluación de programas.
- Incluir a miembros locales en el proceso para garantizar que las iniciativas sean pertinentes y reciban el apoyo necesario.

✓ **Evaluación y seguimiento:**

Aunque la evaluación del impacto de las iniciativas de educación cívico-tributaria aún es limitada, especialmente en regiones como América Latina y África, es fundamental continuar investigando y desarrollando métodos para medir su efectividad a largo plazo. La medición rigurosa y continua permite ajustar las estrategias educativas, mejorar su alcance y garantizar que contribuyan efectivamente al cumplimiento fiscal voluntario. Para ello, serviría:

- Definir criterios específicos para evaluar la efectividad de las iniciativas de educación cívico-tributaria. Estos criterios pueden incluir indicadores de participación, impacto en el conocimiento tributario y el nivel de cumplimiento de obligaciones fiscales.
- Crear un marco de seguimiento y monitoreo continuo para evaluar el progreso y el impacto de las iniciativas. La ley debería especificar la frecuencia de los informes de evaluación y los responsables de llevar a cabo el monitoreo.
- Medir la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios recibidos, evaluando aspectos como la claridad de la información y la accesibilidad del servicio.
- Implementar metas claras a corto plazo, que pueden establecerse.
- Implementar evaluaciones a largo plazo para medir el impacto sostenido de las iniciativas en el comportamiento fiscal y la cultura tributaria. Esto puede incluir estudios de seguimiento a los beneficiarios durante varios años.
- Analizar cómo las iniciativas afectan la recaudación fiscal a lo largo del tiempo, observando posibles incrementos en la base tributaria y en la eficiencia en la recaudación.
- Realizar encuestas y entrevistas con participantes para obtener una visión cualitativa sobre los cambios en su comportamiento y percepción respecto a la fiscalidad.
- Evaluar datos fiscales y de cumplimiento para identificar tendencias y correlaciones con las iniciativas de educación tributaria.
- Involucrar a evaluadores externos especializados para asegurar una evaluación objetiva y rigurosa del impacto de las iniciativas.

- OCDE. (2021). Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía: Guía sobre educación tributaria en el mundo, segunda edición. OECD. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/18585eb1-en>.
- Rivillas, B. D., & Baltazar, A. H. L. (2014). Educación fiscal y construcción de ciudadanía en América Latina. Revista de administración tributaria, 50-74.

**3.3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN COLOMBIA**

La importancia de la educación financiera y económica ha sido una preocupación recurrente para el legislador colombiano, como lo demuestran varios registros históricos de iniciativas legislativas. Entre ellos se destacan el Proyecto de Ley número 166 de 2021 del Senado, el Proyecto de Ley número 222 de 2019 del Senado, el Proyecto de Ley número 109 de 2018 del Senado, el Proyecto de Ley número 28 de 2016 de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 49 de 2014 de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 82 de 2011 de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 338 de 2021 de la Cámara de Representantes, y el Proyecto de Ley número 104 de 2022 de la Cámara de Representantes.

Estos proyectos han buscado establecer diversas formas de educación financiera y económica en las instituciones educativas del país. Por ejemplo, el PL 049 de 2014, originado en el Senado, proponía establecer la cátedra de educación financiera en la educación básica y media para desarrollar los principios constitucionales y legales sobre los fines y contenido de la educación en Colombia, pero fue archivado. Asimismo, el PL 338 de 2021, originado en la Cámara de Representantes, planteó la creación de la asignatura de economía y finanzas en la educación básica y media para cumplir con los principios constitucionales y legales sobre la educación en el país, también archivado.

Recientemente, el PL 104 de 2022, también originado en la Cámara de Representantes, buscó establecer la obligatoriedad de la educación económica y financiera en Colombia, con modificaciones a la Ley 115 de 1994 y la integración de esta disciplina en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, igualmente archivado.

Estos esfuerzos reflejan la persistente búsqueda por parte del legislativo colombiano de consolidar un marco normativo que promueva una educación integral en aspectos financieros, cruciales para el desarrollo económico y social del país. No obstante, se evidencia que, hasta ahora, la discusión se ha centrado principalmente en la educación financiera y no tanto en la tributaria. Si bien es necesario que los colombianos aprendan desde temprana edad a ahorrar y dar buen uso al dinero, es igualmente importante que adquieran conocimientos sobre cómo cumplir con sus obligaciones tributarias y entender la importancia del pago de impuestos para el sostenimiento del Estado y el bienestar colectivo.

Es necesario, por tanto, que se amplíe el enfoque educativo para incluir de manera integral la educación tributaria, no limitándose únicamente a aspectos financieros. Es claro, entonces, que las carencias observadas no sólo se refieren a la falta de establecimiento de la promoción de la educación financiera, sino también a la omisión de conocimientos fundamentales que permitan a los ciudadanos contribuir de manera efectiva al sostenimiento del Estado colombiano.

- Trabajar con universidades e instituciones académicas para desarrollar metodologías de evaluación y analizar resultados de manera científica.
- Establecer en la ley que las iniciativas deben presentar informes regulares sobre sus indicadores de impacto y resultados. Estos informes deben ser accesibles al público y a las partes interesadas.
- Precisar las responsabilidades de las entidades encargadas de la evaluación y la implementación de las iniciativas para asegurar que se cumplan los estándares de calidad y transparencia.
- La ley debe permitir ajustes en las iniciativas basados en los resultados de las evaluaciones. Esto incluye la capacidad de modificar los programas según lo que funcione mejor y las necesidades emergentes.

✓ **Incorporar la Educación Cívico-Tributaria para pequeñas y medianas empresas (PYMES)**

Las PYMES son un segmento crucial de la economía que a menudo enfrenta desafíos significativos para cumplir con sus obligaciones fiscales debido a la falta de conocimientos y recursos. Es vital que la educación cívico-tributaria no solo se enfoque en los individuos, sino que también aborde las necesidades específicas de las PYMES. Programas educativos diseñados para estas empresas pueden ayudar a reducir errores no intencionados, fomentar una mayor comprensión del sistema tributario y garantizar que estas entidades puedan beneficiarse de incentivos y deducciones fiscales disponibles.

Además, la formación dirigida a las PYMES puede contribuir a formalizar sectores de la economía que operan de manera informal, incrementando así la base tributaria y apoyando el desarrollo económico sostenible. Estos estudios de la OCDE sugieren que, aunque la población objeto de este tipo de medidas en los países que las han implementado suele ser principalmente los jóvenes (66%), "las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES), son un objetivo prioritario de las administraciones tributarias, puesto que 1-1 países comunicaron iniciativas encaminadas a mejorar su educación fiscal" (OCDE, 2023).

**Referencias bibliográficas:**

- Amezcua, E., Arroyo, M. & Espinosa, F. (2014). Contexto de la Educación Financiera en México. Ciencia Administrativa. No 1 Año 2014.
- Cordero, J. M., & Pedraja, F. (2018). La educación financiera en el contexto internacional. Cuadernos económicos de ICE, (95), 239-257.
- Díaz, Enrique & Baltazar. (2015). EDUCACIÓN FISCAL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA Borja Díaz Rivillas y Antonio Enrique Lindenberg Baltazar. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- OCDE. (2015). Guía Sobre Educación Tributaria en el Mundo: Fomentando la cultura tributaria, el cumplimiento fiscal y la ciudadanía.

**IMPACTO FISCAL**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 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."

Resulta necesario señalar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

*"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*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.*

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."*

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal y en ese sentido, dicha cartera deberá emitir el respectivo concepto de viabilidad fiscal.

**4. IMPEDIMENTOS**

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones

son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto de ley se justifica en la medida en que los programas que se deriven de la política pública que se pretende crear, generarán y fortalecerán habilidades en los jóvenes estudiantes para sortear los retos financieros en la vida adulta y conocer la importancia y complejidad del sistema tributario.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad social en las poblaciones más jóvenes a fin de que adquieran mayores herramientas y puedan afrontar con responsabilidad las exigencias financieras y tributarias que se presentan a lo largo de la vida adulta.

Cordialmente,

*Gustavo Moreno Hurtado*  
GUSTAVO MORENO HURTADO  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 01 del mes octubre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 264 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Gustavo Adolfo Moreno Hurtado

*D. Cruz Bonilla*  
(S) SECRETARIO GENERAL (E)

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 01 de Octubre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.264/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR EDUCACIÓN CON EL FIN DE GENERAR CONCIENCIA FINANCIERA Y TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador GUSTAVO ADOLFO MORENO HURTADO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

SAÚL CRUZ BONILLA  
Secretario General (E)

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 01 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL (E) DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

CONTENIDO

Gaceta número 1723 - Miércoles, 16 de octubre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 261 de 2024 Senado, por medio de la cual se disponen instrumentos para garantizar una cadena productiva de ganado sostenible y libre de deforestación y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 264 de 2024 Senado, por medio de la cual se crea una política pública en el sector educación con el fin de generar conciencia financiera y tributaria y se dictan otras disposiciones..... 13