



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 158

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

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 334 DE 2019 CÁMARA

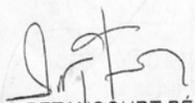
por medio del cual se establecen medidas de protección a los consumidores que adquieren vivienda sobre planos

El Congreso de Colombia

DECRETA:

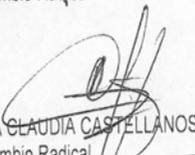
Artículo 1°. Todo constructor, sea persona natural o jurídica que realice un proyecto inmobiliario para ser comercializado a través de la figura de venta sobre planos, deberá constituir una fiducia para el manejo de los recursos que los compradores entreguen con ocasión del negocio.

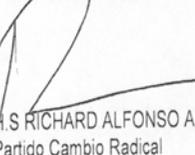
Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

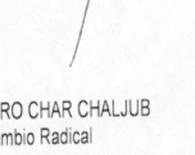

GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño

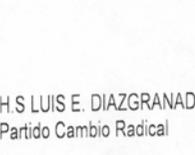

H.S. FABIAN CASTILLO
Partido Cambio Radical


H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA
Partido Cambio Radical


H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Partido Cambio Radical


H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR V.
Partido Cambio Radical

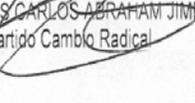

H.S. ARTURO CHAR CHALJUB
Partido Cambio Radical

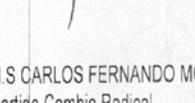

H.S. LUIS E. DIAZGRANADOS T.
Partido Cambio Radical

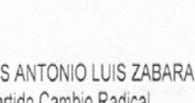

H.S. RODRIGO LARA RESTREPO
Partido Cambio Radical

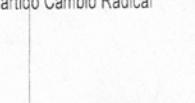

H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA
Partido Cambio Radical

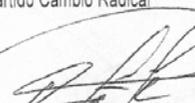

H.S. EDGAR JESUS DIAZ C
Partido Cambio Radical

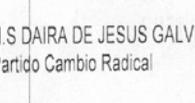

H.S. CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
Partido Cambio Radical

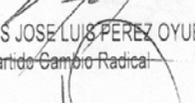

H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA S.
Partido Cambio Radical


H.S. ANTONIO LUIS ZABARRAIN
Partido Cambio Radical

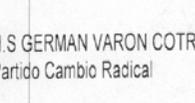

H.S. DAIRA DE JESUS GALVIS
Partido Cambio Radical

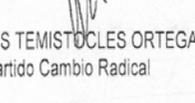

H.S. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Partido Cambio Radical


H.S. GERMAN VARON COTRINO
Partido Cambio Radical


H.S. TEMISTOCLES ORTEGA
Partido Cambio Radical

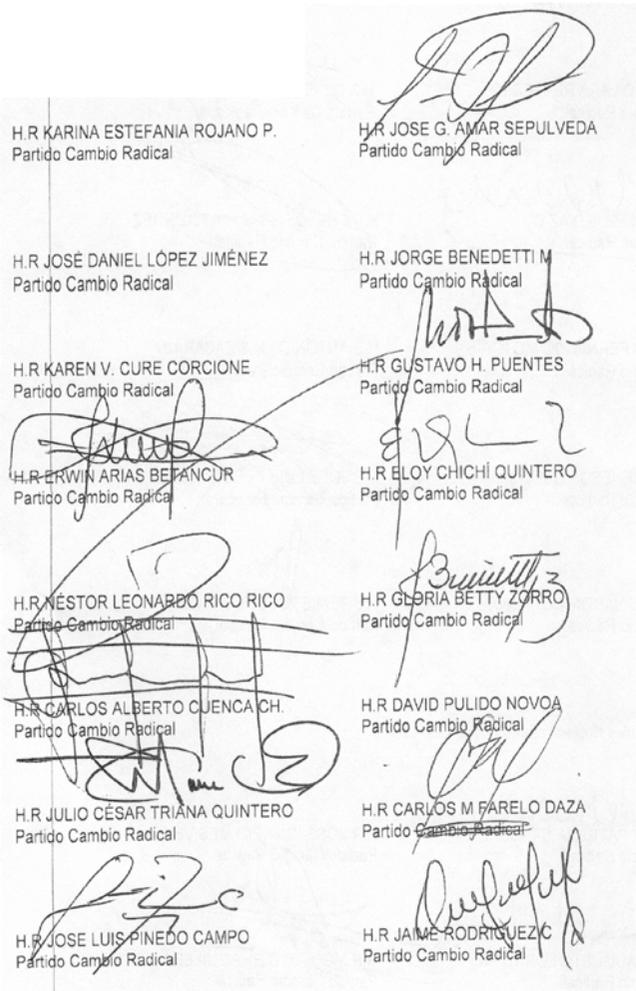
Y los Honorables Representantes firmantes:


H.R. ANGELA PATRICIA SÁNCHEZ
Partido Cambio Radical


H.R. JOSÉ IGNACIO MESA B
Partido Cambio Radical


H.R. CÉSAR AUGUSTO LORDUY M
Partido Cambio Radical


H.R. MODESTO E. AGUILERA
Partido Cambio Radical



sobre planos y muchos de estos proyectos manejan los recursos que son entregados por los compradores a través de una fiducia. Sin embargo, esto no es obligatorio y hace que muchos constructores, principalmente los pequeños o constructores que manejan el negocio inmobiliario como personas naturales, no constituyan una fiducia que permita garantizar un adecuado manejo de los recursos que los compradores sobre planos les entregan, poniendo en riesgo de pérdida estos recursos para los promitentes compradores.

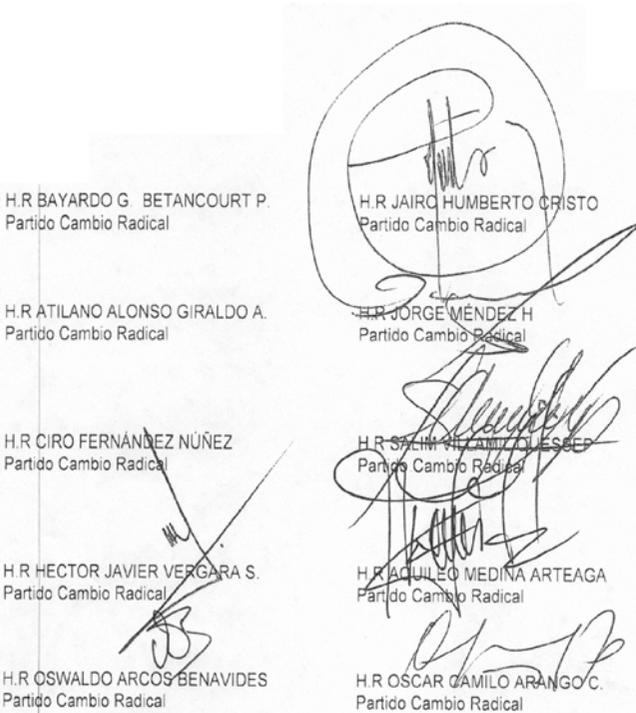
El que exista la obligatoriedad para el constructor que busca vender sobre planos de constituir una fiducia para recibir los recursos de los compradores les garantiza a estos que sus recursos están en manos de una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, que solo serán entregados al constructor al llegar al punto de equilibrio y usados única y exclusivamente para el fin contratado entre las partes, es decir, el desarrollo del proyecto inmobiliario, así mismo que de no lograrse el punto de equilibrio lo aportado a la fiducia les será devuelto sin que exista riesgo de perder su inversión.

Marco constitucional y legal

A pesar del desarrollo que ha tenido esta figura comercial en el mercado inmobiliario, no existe en la legislación colombiana ningún tipo de legislación que la reglamente, de ahí la necesidad de empezar a regular el negocio de venta de bienes inmuebles sobre planos.

Objetivo del proyecto

Proteger a los compradores de bienes inmuebles sobre planos imponiendo la obligatoriedad del uso de la figura de la fiducia para el manejo de los recursos que los compradores entreguen al constructor para el desarrollo del proyecto inmobiliario.

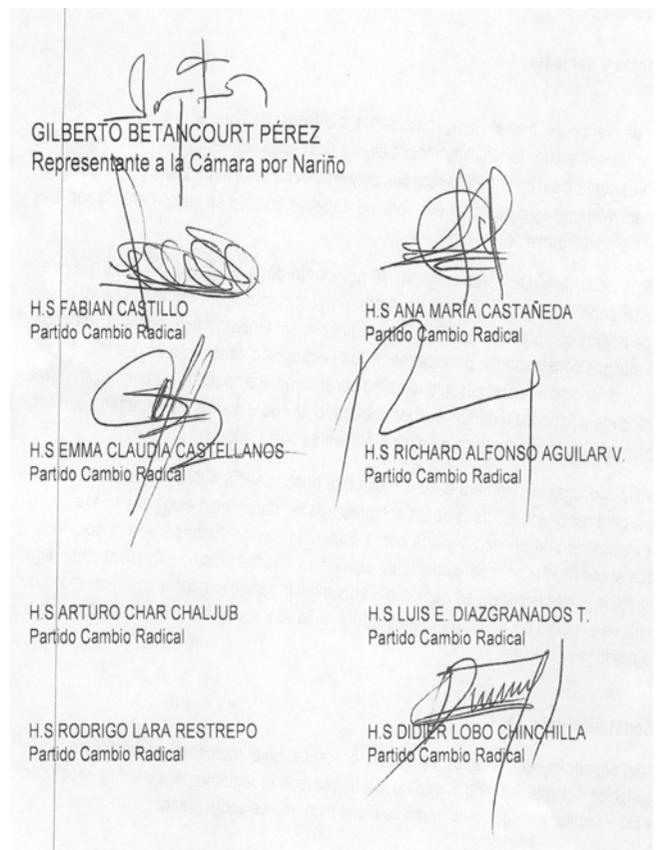


EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes y contexto

La figura de venta de bienes inmuebles sobre planos surgió en el sistema inmobiliario colombiano después de la crisis inmobiliaria de los años noventa; en esta figura los constructores comercializan primero sobre planos y empiezan a construir tras lograr el punto de equilibrio. Actualmente, este punto de equilibrio se entiende cuando se ha comercializado más del 70 por ciento del proyecto.

Según datos de Camacol, actualmente el 70 por ciento de la oferta de vivienda nueva se comercializa



H.S EDGAR JESUS DIAZ C
Partido Cambio Radical

H.S CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
Partido Cambio Radical

H.S CARLOS FERNANDO MOTOA S.
Partido Cambio Radical

H.S ANTONIO LUIS ZABARAIN
Partido Cambio Radical

H.S DAIRA DE JESUS GALVIS
Partido Cambio Radical

H.S JOSE LUIS PEREZ OYUELA
Partido Cambio Radical

H.S GERMAN VARON COTRINO
Partido Cambio Radical

H.S TEMISTOCLES ORTEGA
Partido Cambio Radical

Y los Honorables Representantes firmantes:

H.R ANGELA PATRICIA SANCHEZ
Partido Cambio Radical

H.R JOSÉ IGNACIO MESA B
Partido Cambio Radical

H.R CÉSAR AUGUSTO LORDUY M
Partido Cambio Radical

H.R MODESTO E. AGUILERA
Partido Cambio Radical

H.R KARINA ESTEFANIA ROJANO P.
Partido Cambio Radical

H.R JOSE G. AMAR SEPULVEDA
Partido Cambio Radical

H.R ATILANO ALONSO GIRALDO A.
Partido Cambio Radical

H.R JORGE MÉNDEZ H.
Partido Cambio Radical

H.R CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Partido Cambio Radical

H.R SALMAYOR LAMIL GUESSEP
Partido Cambio Radical

H.R HECTOR JAVIER VERGARA S.
Partido Cambio Radical

H.R AQUILIBO MEDINA ARTEAGA
Partido Cambio Radical

H.R OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Partido Cambio Radical

H.R OSCAR CAMILO ARANGO C.
Partido Cambio Radical

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 334 con su correspondiente exposición de motivos por bancada Cambio Radical.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 335 DE 2019
CÁMARA**

por medio del cual se establecen medidas de protección para el recurso hídrico y las cuencas hidrográficas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *El recurso hídrico como patrimonio natural del Estado.* El recurso hídrico exterior y subterráneo presente en el territorio nacional será considerado patrimonio natural del Estado, de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y su protección será competencia del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales departamental y municipal, de forma concurrente.

El Estado garantizará a todos los colombianos el acceso equitativo al agua.

Artículo 2°. *Reconocimiento de la gestión tradicional del recurso hídrico por parte de comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.* Se reconocen las formas de gestión tradicionales que las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas tienen para la protección, manejo, conservación y concepción del recurso hídrico y se respetan sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en la Constitución nacional y las leyes.

Los recursos hídricos de los cuales hagan uso las comunidades indígenas, campesinas y

H.R JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Partido Cambio Radical

H.R JORGE BENEDETTI M
Partido Cambio Radical

H.R KAREN V. CURE CORCIONE
Partido Cambio Radical

H.R GUSTAVO H. PUENTES
Partido Cambio Radical

H.R ERWIN ARIAS BETANCUR
Partido Cambio Radical

H.R ELOY CHICHÍ QUINTERO
Partido Cambio Radical

H.R NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Partido Cambio Radical

H.R GLORIA BETTY ZORRO
Partido Cambio Radical

H.R CARLOS ALBERTO CUENCA CH.
Partido Cambio Radical

H.R DAVID PULIDO NOVOA
Partido Cambio Radical

H.R JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Partido Cambio Radical

H.R CARLOS M. PARELO DAZA
Partido Cambio Radical

H.R JOSE LUIS PINEDO CAMPO
Partido Cambio Radical

H.R JAIME RODRIGUEZ G
Partido Cambio Radical

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

H.R JAIRO HUMBERTO CRISTO
Partido Cambio Radical

afrocolombianas para consumo humano y pequeños cultivos, entendiéndose por pequeños cultivos los comprendidos dentro de una UAF, tendrán especial protección del Estado, para lo cual se garantizará por parte de las entidades territoriales el consumo mínimo de agua, de conformidad con la reglamentación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Artículo 3°. *Gestión sostenible e integrada del recurso hídrico.* El agua como recurso natural debe ser protegida mediante la gestión sostenible, integrada y sustentable adelantada de forma coordinada por los Gobiernos nacional, departamental y municipal. Entendiéndose la GIRH de acuerdo a la definición que el Ministerio del Medio Ambiente hace: “Un proceso que promueve la gestión y el aprovechamiento coordinado de los recursos hídricos, la tierra y los recursos naturales relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”.

La gestión del recurso hídrico será exclusivamente pública o comunitaria, no se reconocerá ninguna forma de apropiación o de posesión individual o colectiva sobre el agua, cualquiera que sea su estado.

Artículo 4°. *Asignación presupuestal para manejo y protección del recurso hídrico.* El Estado garantizará anualmente la asignación de recursos del presupuesto público para la ejecución de políticas públicas orientadas a la protección y conservación del recurso hídrico, que deberán ser incluidas en el plan de desarrollo; lo mismo operará para los niveles departamental y municipal.

En los planes de ordenación de manejo de cuencas (Pomcas) se deberán determinar los recursos necesarios para la financiación de las actividades planteadas en los mismos.

Artículo 5°. *Corresponsabilidad de los actores gubernamentales, institucionales, privados y sociales en la protección, conservación y recuperación de fuentes hídricas.* La Nación, las entidades territoriales, las organizaciones privadas, las organizaciones sociales y los usuarios deberán adelantar acciones de protección, conservación y recuperación de fuentes hídricas, cuencas hidrográficas, páramos, humedales que se hallen en sus tierras o de las cuales hagan uso, de forma coordinada con las instancias gubernamentales, esto sin perjuicio de las competencias que el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales tengan de acuerdo con la normatividad vigente.

Cuando en un predio privado se encuentren fuentes de agua, el propietario de dicho predio tendrá la obligación de darle un manejo sustentable e integrado, acatando la normatividad y lineamientos técnicos que la autoridad competente determine.

Artículo 6°. *De la asistencia técnica.* El Gobierno nacional y los gobiernos departamental y municipal deberán contemplar en sus planes de desarrollo programas de asistencia técnica y capacitación a las comunidades en temas de manejo sostenible, protección, conservación e importancia del recurso hídrico.

Artículo 7°. *Protección de las fuentes de agua y cuencas hidrográficas.* Los predios donde se encuentren fuentes de agua o los que estén dentro de una cuenca hidrográfica debidamente delimitada por la autoridad competente gozarán de especial protección por parte del propietario de los predios y del Estado, de conformidad con la reglamentación técnica expedida por la autoridad competente.

En los casos de predios que tengan una fuente de agua, su uso se verá afectado para garantizar la conservación de la misma. Las autoridades municipales deberán garantizar que se dé el uso adecuado a este tipo de predios y, si es el caso, adquirirlos con los recursos que de conformidad con los artículos 43, 45 y 111 de la Ley 99 de 1999 debe destinar el municipio para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. El Ministerio del Medio Ambiente reglamentará la forma como se hará la delimitación de estos predios y los límites de la afectación.

En caso de lotes baldíos o de propiedad del Estado, su protección la asumirá la instancia estatal competente en concurrencia con la corporación autónoma regional de la jurisdicción. En caso de que una cuenca hidrográfica se encuentre en más de un territorio, serán competentes las corporaciones autónomas regionales de los territorios que comprenda la cuenca.

Artículo 8°. *Cambio de uso de suelo.* Las administraciones municipales no podrán cambiar el uso de suelo de los predios que han sido adquiridos para la protección de fuentes de agua o cuencas hidrográficas que hayan sido adquiridas con cargo a los recursos del municipio, en especial con cargo a los recursos a que hacen referencia los artículos 43, 45 y 111 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 9°. *Organizaciones comunitarias para protección de cuencas hidrográficas y recurso hídrico.* Las alcaldías, gobernaciones y las corporaciones autónomas regionales deberán adelantar las acciones necesarias para crear y fortalecer organizaciones sociales de usuarios del recurso hídrico orientadas a la protección, conservación y mantenimiento de las fuentes hídricas y las cuencas hidrográficas de su jurisdicción.

Se considerará como usuario de una cuenca a quien justifique con la autorización debida el uso o aprovechamiento productivo del agua.

Artículo 10. *Designación de representantes de organizaciones comunitarias en el Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca.* Las

organizaciones comunitarias podrán designar, de común acuerdo, un delegado que hará parte del consejo ambiental regional de la macrocuenca, el cual tendrá voz y voto.

Artículo 11. *Guardianes de las cuencas de agua.* Se crea la figura de guardianes de las cuencas de agua para que los estudiantes del grado once presten su servicio social obligatorio en labores de protección, conservación del recurso hídrico y capacitación a pobladores de las zonas donde se encuentren las cuencas hidrográficas sobre la importancia del agua y formas de protección.

Se deberá vincular a los habitantes de las zonas delimitadas como cuencas hidrográficas en los procesos de capacitación, restauración y protección que se desarrollen en esas áreas, para lo cual se adelantarán las acciones educativas y productivas necesarias.

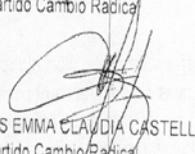
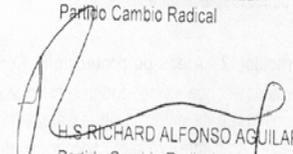
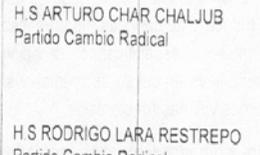
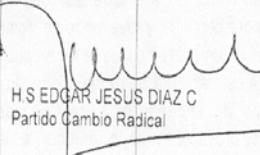
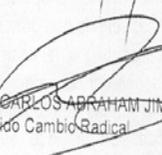
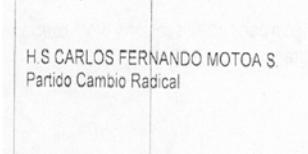
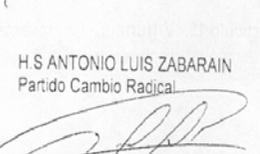
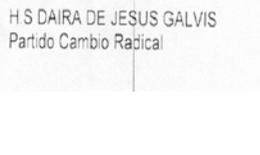
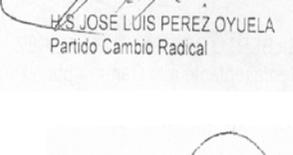
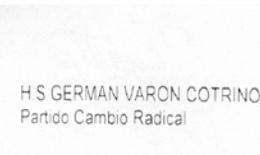
Artículo 12. *Áreas de protección.* Constituyen áreas de protección hídrica los territorios donde existan fuentes de agua con las cuales se abastezca el consumo humano. La delimitación de las áreas de protección la realizará el Ministerio del Medio Ambiente y será obligación de las administraciones municipales y departamentales adquirir estos predios, haciendo uso de los recursos que de acuerdo al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 deben destinarse para este fin.

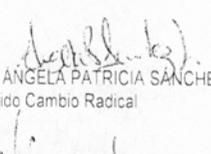
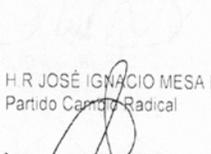
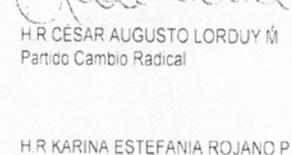
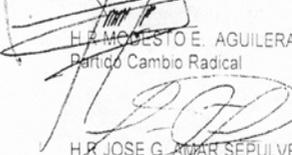
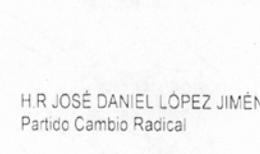
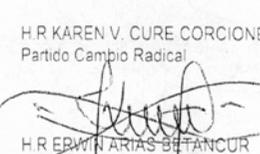
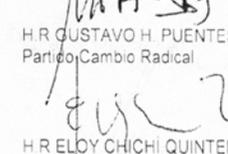
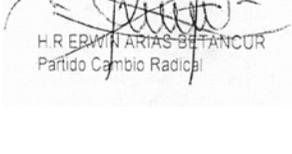
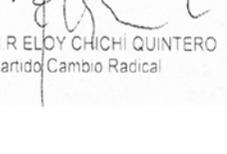
Artículo 13. *Control de la adquisición de predios para la protección del recurso hídrico con los recursos públicos.* Los alcaldes y gobernadores que adquieran predios para protección del recurso hídrico y de cuencas hidrográficas deberán informarlo al Ministerio del Medio Ambiente, especificando ubicación, extensión y uso de suelo, para que este Ministerio lleve un censo de predios y su respectivo uso en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.

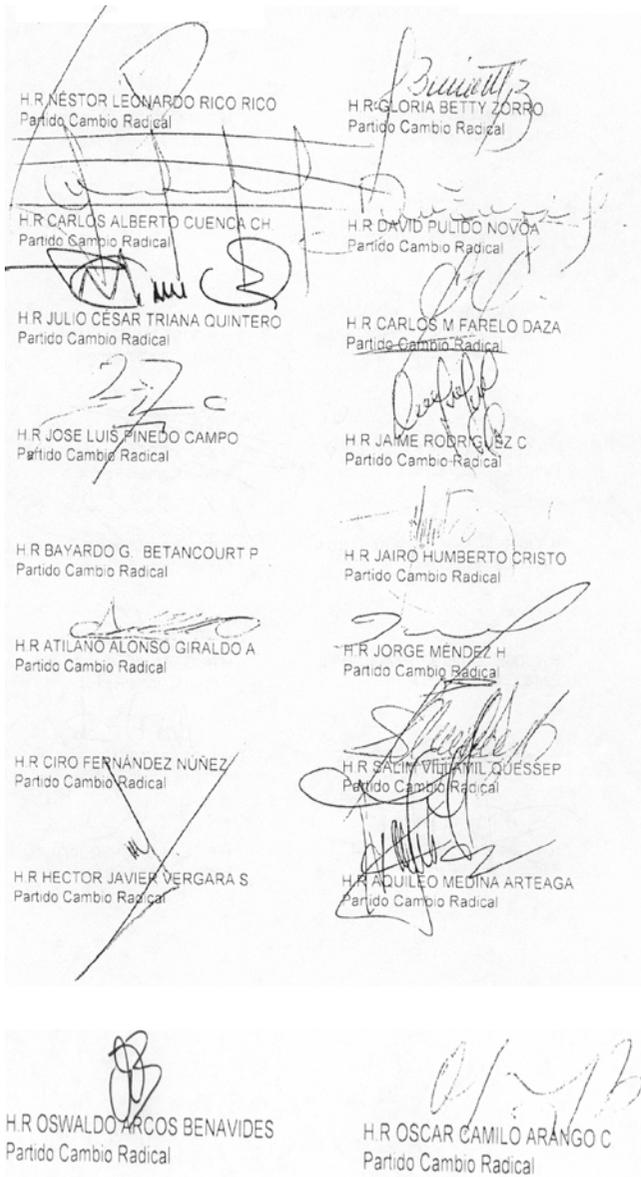
Artículo 14. *Delimitación de las áreas para compensación por mercados hídricos.* El Ministerio del Medio Ambiente delimitará las áreas de las cuencas hidrográficas en las que debe compensarse para continuar proveyendo servicios ecosistémicos el 1% del costo de construcción de un proyecto que por mercados hídricos deben dar las empresas privadas. Para esto actuará de forma coordinada con las entidades territoriales y los consejos de ordenamiento de cuencas hidrográficas en las que se desarrollen los proyectos que dan lugar a la compensación.

Artículo 15. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


 GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
 Representante a la Cámara por Nariño

 H.S FABIAN CASTILLO Partido Cambio Radical	 H.S ANA MARÍA CASTAÑEDA Partido Cambio Radical
 H.S EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Partido Cambio Radical	 H.S RICHARD ALFONSO AGUILAR V. Partido Cambio Radical
 H.S ARTURO CHAR CHALJUB Partido Cambio Radical	 H.S LUIS E. DIAZGRANADOS T. Partido Cambio Radical
 H.S RODRIGO LARA RESTREPO Partido Cambio Radical	 H.S DIDIER LOBO CHINCHILLA Partido Cambio Radical
 H.S EDGAR JESÚS DÍAZ C Partido Cambio Radical	 H.S CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ Partido Cambio Radical
 H.S CARLOS FERNANDO MOTOA S Partido Cambio Radical	 H.S ANTONIO LUIS ZABARRAIN Partido Cambio Radical
 H.S DAIRA DE JESUS GALVIS Partido Cambio Radical	 H.S JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA Partido Cambio Radical

 H.S GERMAN VARON COTRINO Partido Cambio Radical	 H.S TEMÍSTOCLES ORTEGA Partido Cambio Radical
Y los Honorables Representantes firmantes.	
 H.R ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ Partido Cambio Radical	 H.R JOSÉ IGNACIO MESA B Partido Cambio Radical
 H.R CESAR AUGUSTO LORDUY M Partido Cambio Radical	 H.R MODESTO E. AGUILERA Partido Cambio Radical
 H.R KARINA ESTEFANÍA ROJANO P Partido Cambio Radical	 H.R JOSÉ G. AMAR SEPÚLVEDA Partido Cambio Radical
 H.R JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ Partido Cambio Radical	 H.R JORGE BENEDETTI M Partido Cambio Radical
 H.R KAREN V. CURE CORCIONE Partido Cambio Radical	 H.R GUSTAVO H. PUENTES Partido Cambio Radical
 H.R ERWIN ARIAS BETANCUR Partido Cambio Radical	 H.R ELOY CHICHI QUINTERO Partido Cambio Radical



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes y contexto

De acuerdo con la definición establecida en el Decreto 1640 de 2012, las cuencas hidrográficas son *“áreas de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales de caudal continuo o intermitente que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar”*.

Cuencas en Colombia

En 1968 se creó el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena), el cual tenía, entre otras responsabilidades, la de adelantar labores de ordenación de cuencas hidrográficas y promover su desarrollo integral y la reglamentación, administración, conservación y fomento de las aguas superficiales y subterráneas. Esta entidad optó principalmente por planificar el manejo de las cuencas a través de detallados estudios realmente poco relacionados con el manejo real de las cuencas.

Para 1972 Colombia hace parte de la Conferencia de Estocolmo y en 1974 promulga el Código Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente; con este se da inicio a la formulación de políticas públicas relacionadas con la ordenación de las

cuencas hidrográficas y en él se da al agua el carácter de recurso natural renovable, lo cual hoy en día es totalmente diferente.

En 1981 el Decreto número 2857 desarrolla algunas disposiciones del título del Código Nacional de Recursos Naturales sobre ordenamiento de cuencas hidrográficas. En este decreto se determina que *“la ordenación de la cuenca tiene por objeto principal el planeamiento del uso y manejo de sus recursos y la orientación y regulación de las actividades de los usuarios, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la preservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos”*.

En 1984 el Decreto 1594 trata temas relacionados con el control a la calidad del agua y la necesidad de ordenar el recurso hídrico con base en los usos existentes; las proyecciones de usos de agua por aumento de demanda y por usuarios nuevos; el establecimiento de los modelos de simulación de calidad que permitan determinar la capacidad asimilativa de sustancias biodegradables o acumulativas y la capacidad de dilución de sustancias no biodegradables; los criterios de calidad y normas de vertimiento establecidos, vigentes en el momento del ordenamiento; la preservación de las características naturales del recurso; la conservación de límites acordes con las necesidades del consumo y con el grado de desarrollo previsto en el área de influencia del recurso; el mejoramiento de las características del recurso hasta alcanzar la calidad para el consumo humano y las metas propuestas para un conveniente desarrollo en el área de Influencia. A pesar de las condiciones establecidas en este decreto, el ordenamiento de las cuencas se hizo sin tenerlas en cuenta y desde ahí partió el ordenamiento de las cuencas.

Con la Constitución nacional de 1991 se da el enfoque ambiental de desarrollo sostenible buscando garantizar un ambiente sano y la conservación de los recursos naturales. Una de las cosas innovadoras que trae la Constitución en cuanto a medio ambiente es la responsabilidad compartida entre Estado y sociedad en la conservación del medio ambiente; al incluir a la sociedad civil le está dando un papel participativo trascendental que le permite participar en el desarrollo del ordenamiento de todos los recursos naturales del país.

El principal desarrollo normativo de los preceptos constitucionales es la Ley 99 de 1993, en ella se crea la figura del Sina, que tiene como propósito fundamental organizar e integrar la planificación y gestión ambiental y de recursos naturales en el país, antes dispersa en distintos ámbitos institucionales y con alcances limitados en lo que tiene que ver con el agua. Esta estructura estatal está orientada a la administración del sector ambiental en el país, la cual es definida como *“el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales”*, entre los cuales se destacan la protección especial de zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua

y las zonas de recarga de acuíferos; la prioridad del uso del recurso hídrico para consumo humano; y el manejo democrático, descentralizado y participativo del sector ambiental.

En esta ley se fija una estructura administrativa territorial en tres niveles:

1. Nacional: Ministerio del Medio Ambiente.
2. Regional: conformado por las corporaciones autónomas regionales y los departamentos.
3. Local: constituido por los municipios y distritos.

En 2002 se expide el Decreto 1279, orientado hacia la ordenación de cuencas hidrográficas; en él se establecen las fases que componen la elaboración de un plan de manejo y ordenación de una cuenca hidrográfica. Sin embargo, en cuanto a participación ciudadana solo se establece la obligación de informar a los usuarios de la iniciación en la elaboración del plan. Con este decreto el país se dividió en 309 cuencas hidrográficas, que requieren un plan de manejo.

De acuerdo con información obtenida de la página web del Ministerio del Medio ambiente, *“Actualmente en desarrollo del Proyecto Pomcas Fondo Adaptación y Ministerio de Ambientes y Desarrollo Sostenible, la Dirección de Gestión Integral de Recurso Hídrico, a través del grupo de trabajo de Planificación de cuencas, realiza el acompañamiento para la revisión y ajuste de 60 Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pomcas), las cuales se encuentran en desarrollo de la fase de aprestamiento.*

En el proyecto participan 30 autoridades ambientales en 25 departamentos (14 municipios). El área a intervenir es de aproximadamente 15.471.645 hectáreas, que corresponde al 15% del territorio nacional continental, en proceso de ordenación y manejo de cuencas (Pomca). Se beneficiarán aproximadamente 13 millones de personas”ⁱ

Luego el Decreto 1640 de 2012 tiene como objetivo reunir los distintos instrumentos de planificación de cuencas hidrográficas y fija distintas instancia de planificación, tipo e instancias de participación dependiendo del tamaño de las cuencas.

El decreto establece la creación del Consejo Ambiental Regional de Macrocuena, constituido por el Ministro del Medio Ambiente, un director de corporación autónoma regional, un gobernador, los alcaldes municipales, un representante de los sectores interesados y los demás que considere relevante. Para las mesocuenas se creará un consejo de cuenca.

Actualmente hay 394 cuencas que son objeto de plan de ordenación y manejo. Sobre 92 de ellas se están realizando los procesos de ordenación con el propósito de contar con este instrumento de

planificación. A 31 de diciembre de 2017 había 17 Pomca aprobados en el país.

Cuencas hidrográficas (mapa tomado de la página web del DNP)



Marco constitucional y legal

El desarrollo normativo relacionado con el manejo de cuencas hidrográficas en Colombia se ha venido organizando desde hace más de cuatro décadas.

- Decreto 1381 de 1940, manejo de agua.
- Decreto 2278 de 1953 art. 4°, zonificación forestal áreas protectoras.
- Ley 2ª 1959, ordenamiento ambiental, zonas forestales protectoras - bosques de interés general.
- Decreto 2811 de 1974, conservación de cuencas.
- Decreto 2857 de 1981.
- Ley 99 de 1993, creación de Min-Ambiente.
- Ley 338 de 1997, ordenamiento territorial.
- Ley 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- Resolución 177 de 1997, por la cual se regula el uso y aprovechamiento de los bosques situados en el territorio de jurisdicción de...
- Decreto 1729/2003 o 2002? artículo 4°, ordenación de cuencas, reglamento Pomca.
- Decreto 1200 de 2004, planificación ambiental regional.
- Decreto 1480 de 2007, priorización de cuencas.
- Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico.
- Decreto 1040 de 2012, se reglamentan instrumentos para planificación y ordenación de cuencas –derogado–.

ⁱ <http://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/planificacion-de-cuencas-hidrograficas/cuenca-hidrografica/planes-de-ordenacion>

- Decreto 1640 de 2012, instrumentos para los Pomca – Evaluaciones regionales del agua.
- Decreto 2667 de 2012, reglamenta tasa retributiva por uso de agua.
- Decreto 0303 del 6 de febrero de 2012, reglamenta el registro de usuarios de recurso hídrico.
- Decreto 1484 de 2014.
- Decreto 1076 de 2015, decreto reglamentario sector ambiente.

Manejo de cuencas

El manejo de cuencas es la planeación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables para lograr un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales y su conservación, para ello se deben tener planes de ordenación y manejo de cuencas que consisten en la zonificación ambiental y el marco programático de gestión a diez años de la cuenca, que permitirá una adecuada gestión por parte de las autoridades ambientales. Colombia en 2018 tiene 17 planes de ordenación y manejo de cuencas, conocidos como Pomca.

Dentro de los Pomca aprobados figuran:

- En el departamento del Meta los de los ríos Guamal y Humadea;
- En el Tolima el río Gualí y el Guarínó, también compartido con Caldas.
- En Norte de Santander, el del río Pamplonita.
- En Atlántico, el Pomca de la ciénaga de Mallorquín.
- En el Huila, el del río Suaza; en Risaralda, el del río Otún y compartido con Caldas, el río Risaralda.
- En los departamentos de Sucre y Magdalena se cuenta con el Pomca de La Mojana-río Cauca. En total, 1.960.106 hectáreas del territorio nacional.
- El departamento donde hay mayor número es Antioquia, con los Pomca de los ríos Grande y Chico, Cocorná, Negro, Samaná Norte, Nare y La Miel, que compartido con Caldas tiene además al río Samaná sur.

Entre los instrumentos de planificación nacional del recurso hídrico están los planes estratégicos de macrocuencas y las zonas de reserva forestal; a nivel regional son PMA Aguas subterráneas, Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico, Plan de Manejo de Áreas Protegidas orden regional, PM de páramo, humedales y manglares, planes de ordenación forestal, PMI unidades ambientales costeras, Plan Ambiental de Ecosistemas de Importancia Estratégica Regional.

El Decreto 1729 de 2002 establece las finalidades, principios y directrices de la ordenación de cuencas y señala como su principal objetivo el de la *“planificación del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de*

tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos”, y como parte de su implementación se le asignó al Ideam la formulación de la “Guía Técnico-Científica para Ordenación de Cuencas Hidrográficas”, en la cual se establecen los principios orientadores y el esquema metodológico para la formulación de los POMCH.

Ordenación y manejo de cuencas

La ordenación y manejo de cuencas se entiende como un proceso de planeación en el cual “los datos e información se convierten en decisiones” (Helweg, 1985) y debe contener según el Decreto 1729 de 2002 las siguientes fases:

1. **Aprestamiento.**
2. **Diagnóstico.**
3. **Prospectiva.**
4. **Formulación.**
5. **Ejecución.**
6. **Seguimiento y evaluación.**

1. Fase de Aprestamiento

Esta es preparatoria y tiene como propósito construir la plataforma del plan de ordenación y manejo de cuencas. Se deben abordar los siguientes aspectos:

- Identificar si la cuenca objeto de ordenación es compartida con otra autoridad ambiental.
- Definir las razones y motivos de interés público y bienestar colectivo que impulsan la ordenación de la cuenca.
- La conformación de un equipo de trabajo.
- Análisis de las debilidades y potencialidades, así como las amenazas y oportunidades existentes en la institución para abordar el proceso de ordenación.
- Adelantar ejercicios de capacitación y formación con la comunidad para facilitar el proceso de planificación.
- Identificación de los actores sociales e institucionales más representativos para la ordenación de la cuenca.
- La conformación de cuerpos colegiados de actores.
- Construcción de una estrategia de participación.
- Definir el marco lógico, la construcción de la línea base, el sistema de información y el sistema de seguimiento y evaluación.

2. Fase de diagnóstico

Reúne la información técnica y la de la comunidad, de esta última en cuanto a la problemática de la cuenca y las posibles soluciones a nivel social. En esta fase las actividades por realizar son

- Analizar la cuenca en el contexto nacional, regional y local.
- Identificación de las problemáticas de la cuenca (causas, efectos, soluciones).

- Evaluación de la información secundaria recopilada en la fase de aprestamiento con el fin de construir indicadores cuantitativos o cualitativos que serán incorporados al sistema de información geográfica.
- Desarrollo del Sistema de Información Geográfica.
- Identificación y análisis de los conflictos ambientales.
- La zonificación ambiental.
- Participación comunitaria.
- Sostenibilidad financiera.

3. Fase prospectiva

Es la construcción colectiva de la visión de futuro deseable y posible para la cuenca y deben seguirse estos pasos:

- Identificación de escenarios de futuro deseado posible.
- Consolidación de las acciones posibles.
- Concertación del escenario factible.

4. Fase de formulación

En esta fase se definen los objetivos, metas, programas, proyectos y estrategias para el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica. Las actividades para realizar son

- Plantear una imagen objetivo de cómo se debe desarrollar la cuenca, para pasar de un estado de conflicto, desequilibrio o degradación a un modelo de desarrollo integrado y sostenible de la cuenca.
- Discutir y analizar los objetivos del proyecto con los sectores comunitarios e institucionales para garantizar la continuidad del proceso de ordenación de la cuenca.
- Definir los programas, proyectos y actividades orientados a partir de ejes temáticos deducidos de las problemáticas y necesidades.
- Establecer y reglamentar una estructura administrativa para la gestión de la cuenca.
- Definir los ejes de desarrollo y las líneas de acción en talleres por grupo de actores.
- Determinar prioridades.

5. Fase de ejecución

En esta fase se ejecuta todo lo que se realizó, planificó y pensó en las fases anteriores; para ello debe haber acompañamiento de los actores sociales en calidad de veedores y facilitadores para la implementación de los Pomch.

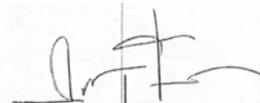
Problemática

- El país ha contado con una extensa normatividad para el manejo del agua, mucha de la cual se encuentra vigente, haciendo confuso y difícil el manejo normativo del tema.

- La participación de las comunidades es una figura nueva; en la primera legislación esto no existe, siendo a partir de la Constitución de 1991 y en especial en los últimos decretos donde se empieza a dar cabida a la sociedad en la planeación del recurso hídrico.
- El modelo económico extractivista y de explotación de recursos naturales, así como la explosión demográfica de los últimos años han llevado a que en Colombia se haga un uso abusivo e irresponsable de los recursos no renovables, en especial del agua. A esto, que genera daños ambientales irreparables, se le debe sumar el abuso de la posición dominante de las grandes empresas sobre el pequeño productor, el campesino y los usuarios del agua en general, quienes han salido perjudicados sin mayores compensaciones ni reparaciones sobre el daño causado en sus recursos y sus comunidades.
- Apesar del marco normativo y de la red institucional que a lo largo de los años ha venido creándose para la protección, planificación y uso responsable del recurso hídrico, hay contradicciones entre lo regulado y la realidad en la gestión del agua. Es necesario revisar la normatividad vigente y legislar al respecto para unificar reglamentación y actualizar la normatividad con la realidad del país.
- A partir de las disposiciones constitucionales y legales sobre desarrollo ambiental sustentable, es posible afirmar que el modelo de administración que el Estado colombiano ha implementado en las últimas décadas para el manejo de su territorio y sus recursos naturales está orientado principalmente al desarrollo económico y competitivo.
- Los municipios están en la obligación de comprar los terrenos aledaños a las cuencas hídricas; esta norma no la están cumpliendo, lo que hace aún más difícil preservar los ríos de nuestro país.ⁱⁱ Se debe implementar un sistema de información a Procuraduría y Contraloría del cumplimiento de esta obligación y por parte del Min-Medio ambiente establecer un censo de predios y que estos mantengan su vocación a pesar de cambios de Gobierno.

Objetivo del proyecto

Establecer medidas de protección para el recurso hídrico y las cuencas hidrográficas a través de la complementación y regulación de los vacíos legales que existen en relación con el manejo y ordenación de las cuencas hidrográficas.

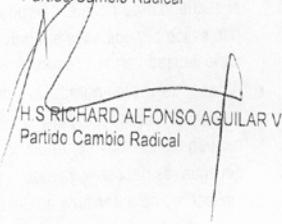

GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
Representante a la Cámara por Nariño

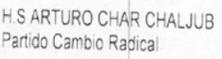
ⁱⁱ Decreto 953 del 2013, que establece que los mandatarios municipales y el departamento, deben asignar al menos el 1% del presupuesto para adquirir predios de interés hídrico o áreas estratégicas.

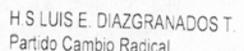

H.S. FABIAN CASTILLO
Partido Cambio Radical

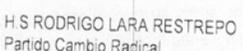

H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA
Partido Cambio Radical

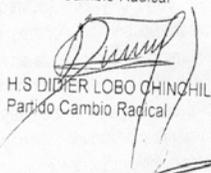

H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Partido Cambio Radical

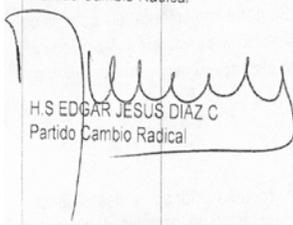

H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR V.
Partido Cambio Radical

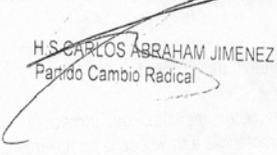

H.S. ARTURO CHAR CHALJUB
Partido Cambio Radical

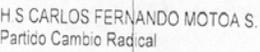

H.S. LUIS E. DIAZGRANADOS T.
Partido Cambio Radical

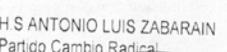

H.S. RODRIGO LARA RESTREPO
Partido Cambio Radical


H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA
Partido Cambio Radical

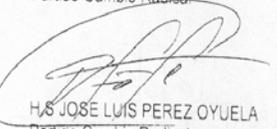

H.S. EDGAR JESÚS DÍAZ C.
Partido Cambio Radical

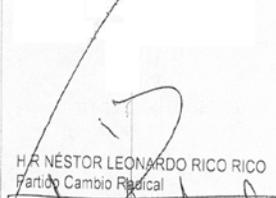

H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Partido Cambio Radical


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

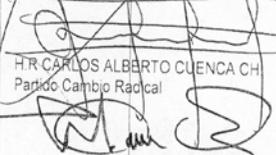

H.S. ANTONIO LUIS ZABARRAIN
Partido Cambio Radical

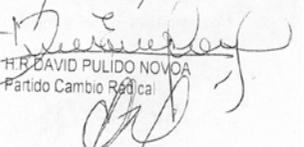

H.S. DAIRA DE JESÚS GALVIS
Partido Cambio Radical

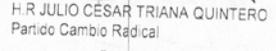

H.S. JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Partido Cambio Radical

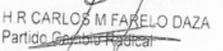

H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Partido Cambio Radical

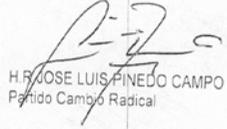

H.R. GLORIA BETTY ZORRO
Partido Cambio Radical

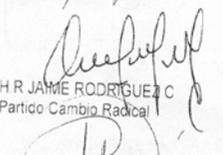

H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CH.
Partido Cambio Radical

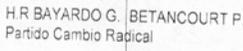

H.R. DAVID PULIDO NOVOA
Partido Cambio Radical


H.R. JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Partido Cambio Radical


H.R. CARLOS M. FARELO DAZA
Partido Cambio Radical

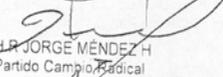

H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Partido Cambio Radical


H.R. JAIME RODRÍGUEZ C.
Partido Cambio Radical


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

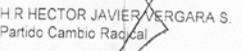

H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO
Partido Cambio Radical


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


H.R. JORGE MÉNDEZ H.
Partido Cambio Radical


H.R. GIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Partido Cambio Radical


H.R. SALIM IBRAHIM QUESSEP
Partido Cambio Radical

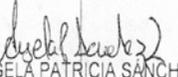

H.R. HECTOR JAVIER VERGARA S.
Partido Cambio Radical

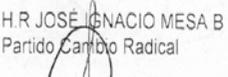

H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Partido Cambio Radical

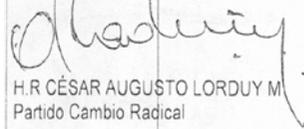

H.S. GERMAN VARÓN COTRINO
Partido Cambio Radical

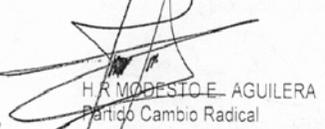

H.S. TEMISTOCLES ORTEGA
Partido Cambio Radical

Y los Honorables Representantes firmantes:


H.R. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ
Partido Cambio Radical


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

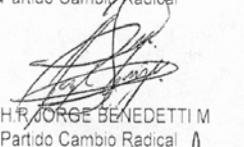

H.R. CÉSAR AUGUSTO LORDUY M.
Partido Cambio Radical

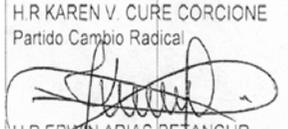

H.R. MODESTO E. AGUILERA
Partido Cambio Radical


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

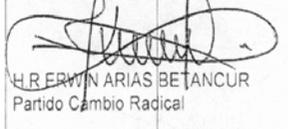

H.R. JOSÉ G. AMAR SEPULVEDA
Partido Cambio Radical


H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Partido Cambio Radical


H.R. JORGE BENEDETTI M.
Partido Cambio Radical


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


H.R. GUSTAVO H. PUENTES
Partido Cambio Radical


H.R. ELOY CHICHÍ QUINTERO
Partido Cambio Radical


H.R. OSWALDO ARCOZ BENAVIDES
Partido Cambio Radical


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

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 20 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 335 con su correspondiente exposición de motivos por Bancada Cambio Radical.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 336 DE 2019
CÁMARA**

por la cual se expiden normas en materia tributaria territorial y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia:
DECRETA”:

Artículo 1°. *Delegación de la competencia catastral.* Los municipios o distritos o las figuras asociativas que cuenten con más de 250.000 mil habitantes, podrán entrar en un proceso de acompañamiento técnico facilitado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que les permita en

el término de dos años convertirse en catastros delegados. Dicho acompañamiento será de obligatorio cumplimiento y prestado de forma gratuita por el Instituto.

Artículo 2°. *Actualización catastral.* Los municipios y distritos que no cuentan con catastros autónomos, podrán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi acompañamiento para contratar procesos de actualización catastral para la totalidad o parte de su jurisdicción, de manera individual o asociada. Para dicho efecto, los municipios y distritos deberán desarrollar el proceso de selección objetiva según los términos previstos por el estatuto de contratación pública. El operador que resulte seleccionado debe garantizar el cumplimiento de los estándares, metodologías, lineamientos, procedimientos y regulaciones previstos por el IGAC.

Artículo 3°. *Creación de un registro con la información de los predios en la jurisdicción de cada municipio.* Los municipios que no cuenten con catastro autónomo o con catastro delegado, deberán elaborar un padrón de sus contribuyentes del Impuesto Predial Unificado, el cual se actualizará anualmente con base en la información que envíen el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las oficinas de registro, y que servirá como fuente para expedir la liquidación del impuesto predial unificado.

Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los catastros regionales o locales deberán establecer el valor por metro cuadrado del terreno y de construcción de las zonas geoeconómicas homogéneas ubicadas en el perímetro urbano.

Las oficinas de registro deberán informar antes del 31 de enero de cada año a los respectivos municipios, las mutaciones físicas y jurídicas que aparezcan en sus archivos ocurridas en el año inmediatamente anterior.

La información con la que cuente el municipio acerca de los predios que se encuentren en su jurisdicción será tenida en cuenta para adelantar las funciones de gestión, control y cobro de su competencia.

Artículo 4°. *Mecanismos de retención del impuesto predial.* Facúltase a los municipios y distritos para adoptar un sistema de retención del impuesto predial para aquellas personas naturales y jurídicas que hayan adquirido el respectivo bien mediante cualquier modalidad de crédito o *leasing*, para que las entidades del sistema financiero acreedoras del mismo, retengan en la fuente, el valor del impuesto a cargo del contribuyente.

Con el objeto de facilitar y asegurar el recaudo del impuesto predial unificado, los gobiernos municipales establecerán sistemas de retención en la fuente del impuesto que se efectuarán directamente a los propietarios, poseedores o usufructuarios de predios cuando se les efectúen en el respectivo municipio pagos o abonos en cuenta por concepto de salarios, comisiones u honorarios profesionales.

La liquidación del impuesto se efectuará, de acuerdo con las normas vigentes del impuesto en el municipio en donde se encuentre ubicado el predio.

Serán agentes de retención las mismas personas catalogadas como agentes de retención del impuesto sobre la renta.

Artículo 5°. *Impuesto de industria y comercio unificado.* Fusióñense los impuestos de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, en un único impuesto denominado Impuesto de Industria y Comercio Unificado, para lo cual se tendrá en cuenta dentro de las tarifas máximas aplicables por tipo de actividad la fusión de estos dos impuestos.

Artículo 6°. *Base gravable de las actividades comerciales por intermediación comercial.* Dentro de las formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra - venta y administración de inmuebles, constituirán base gravable del impuesto, los ingresos propios del contribuyente que reciban para sí mismo y no para terceros.

Artículo 7°. *Procedimiento para pagos y abonos a cuenta del impuesto de industria y comercio.* Los sujetos responsables del impuesto tendrán la obligación de declarar bajo el siguiente procedimiento:

1. Declaración bimestral, pago o abono a cuenta bimestral para contribuyentes de este impuesto personas jurídicas y naturales por ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior, producto de la actividad o actividades gravadas iguales o superiores a noventa y dos mil (92.000) UVT. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; y noviembre-diciembre.
2. Pago o abono a cuenta cuatrimestral para contribuyentes de este impuesto personas jurídicas y naturales por ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior, producto de la actividad o actividades gravadas iguales o superiores a quince mil (15.000) UVT, pero inferiores a noventa y dos mil (92.000) UVT. Los períodos cuatrimestrales serán enero-abril; mayo-agosto; y septiembre-diciembre.
3. Pago anual para contribuyentes de este impuesto, por ingresos brutos por actividades gravadas, generados a 31 de diciembre del año gravable anterior, sean inferiores a quince mil (15.000) UVT.

Se autoriza a los Concejos Municipales y Distritales, para establecer a título de anticipo, una suma hasta de cuarenta por ciento (40%) del monto del impuesto determinado en los casos de liquidación anual del mismo.

Artículo 8°. *Derechos de sistematización.* Facúltase a los Concejos Municipales y Distritales para crear una sobretasa por derechos

de sistematización, que podrá cobrarse sobre el impuesto predial o de industria y comercio unificado, con destino al fortalecimiento tecnológico de la gestión pública tributaria. La sobretasa por derechos de sistematización no podrá exceder el 50% de lo recaudado por el correspondiente impuesto.

Artículo 9°. *Registro en los tributos del orden territorial.* Los sujetos pasivos de los tributos a nivel municipal y distrital deberán registrarse en las respectivas entidades territoriales en las cuales realicen sus operaciones ante las Secretarías de Hacienda o tesorerías a nivel Departamental, Municipal o Distrital, a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la fecha de iniciar operaciones.

El registro deberá renovarse anualmente antes del 30 de marzo, para lo cual, el sujeto pasivo deberá indicar, actualizar o modificar por lo menos, los siguientes datos:

1. Identificación (nombre o razón social y RUT o documento de identidad).
2. Domicilio fiscal (dirección principal desde la cual desarrolle sus actividades, que tendrá efectos para el cumplimiento de las obligaciones formales y notificaciones).
3. Correo electrónico, en caso de permitir que el mismo sea utilizado como dirección supletoria.
4. Actividad económica principal de la cual deriva sus ingresos, de acuerdo al Código por Actividad Económica CIU.
5. Tributos a nivel departamental y municipal frente a los que se encuentre sujeto.
6. Otras obligaciones tributarios departamentales o municipales que deba cumplir (registro, declaración, información y retención).
7. Valor total de los ingresos brutos y patrimonio líquido del año inmediatamente anterior, que deberá coincidir con la declaración del impuesto sobre la renta cuando haya a lugar.

Artículo 10. *Información exógena con relevancia para tributos territoriales.* Los contribuyentes obligados a entregar información en medios magnéticos ante la DIAN deberán entregar dicha información discriminada por municipio. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) pondrá a disposición de las diferentes autoridades tributarias municipales la información exógena que reciba del grupo de los obligados a informar, según la resolución que expide anualmente el Director de tal dirección. La información que la DIAN pondrá a disposición de las diferentes autoridades tributarias municipales será aquella que sea relevante para cada una de ellas en el cumplimiento de sus funciones, determinando el lugar donde se obtuvieron los ingresos y donde se realizaron los gastos.

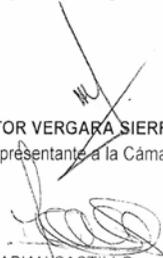
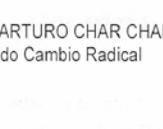
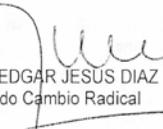
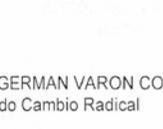
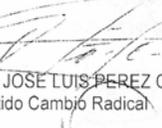
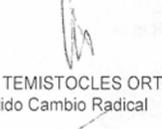
Artículo 11. *Participación municipal en la sobretasa al ACPM.* Modifíquese el artículo 117 de la Ley 488 de 1998, así:

Autorízase a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, en las condiciones establecidas en la presente ley.

Créase como contribución nacional la sobretasa al ACPM. La sobretasa al ACPM será del **nueve por ciento (9%)**. Será cobrada por la Nación y distribuida en **una tercera parte** para el mantenimiento de la red vial nacional, **una tercera parte** para los departamentos, incluido el Distrito Capital, con destino al mantenimiento de la red vial, **y una tercera parte para los municipios y distritos, exceptuado el Distrito Capital.**

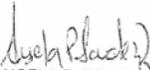
La base gravable, el hecho generador, la declaración, el pago, la causación y los otros aspectos técnicos serán iguales a los de la sobretasa de la gasolina.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

<p> HECTOR VERGARA SIERRA H. Representante a la Cámara Autor</p>	<p> H.S ANA MARÍA CASTAÑEDA Partido Cambio Radical</p>
<p> H.S FABIAN CASTILLO Partido Cambio Radical</p>	<p> H.S RICHARD ALFONSO AGUILAR V. Partido Cambio Radical</p>
<p> H.S EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Partido Cambio Radical</p>	<p> H.S ARTURO CHAR CHALJUB Partido Cambio Radical</p>
<p> H.S RODRIGO LARA RESTREPO Partido Cambio Radical</p>	<p> H.S LUIS E. DIAZGRANADOS T. Partido Cambio Radical</p>
<p> H.S EDGAR JESUS DIAZ C Partido Cambio Radical</p>	<p> H.S CARLOS ABRAHAM JIMENEZ Partido Cambio Radical</p>
<p> H.S CARLOS FERNANDO MOTOA S. Partido Cambio Radical</p>	<p> H.S ANTONIO LUIS ZABARAIN Partido Cambio Radical</p>
<p> H.S DAIRA DE JESUS GALVIS Partido Cambio Radical</p>	<p> H.S JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA Partido Cambio Radical</p>
<p> H.S GERMAN VARON COTRINO Partido Cambio Radical</p>	<p> H.S TEMISTOCLES ORTEGA Partido Cambio Radical</p>

H. Representante HECTOR VERGARA SIERRA

Y los Honorables Representantes firmantes:

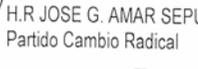

H.R. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ
Partido Cambio Radical


H.R. JOSÉ IGNACIO MESA B
Partido Cambio Radical

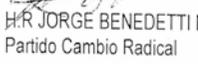

H.R. CÉSAR AUGUSTO LORDUY M
Partido Cambio Radical

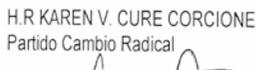

H.R. MODESTO ENRIQUE AGUILERA
Partido Cambio Radical


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


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


H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
Partido Cambio Radical


H.R. JORGE BENEDETTI M
Partido Cambio Radical

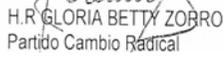

H.R. KAREN V. CURE CORCIONE
Partido Cambio Radical


H.R. GUSTAVO HERNÁN PUNTES D.
Partido Cambio Radical


H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR
Partido Cambio Radical

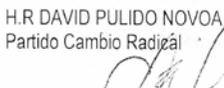

H.R. ELOY CHICHÍ QUINTERO
Partido Cambio Radical

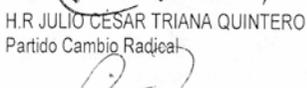

H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Partido Cambio Radical


H.R. GLORIA BETTY ZOBRO
Partido Cambio Radical

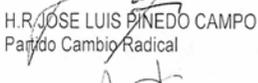
H. Representante HECTOR VERGARA SIERRA


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

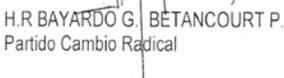

H.R. DAVID PULIDO NOVOA
Partido Cambio Radical

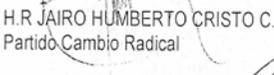

H.R. JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Partido Cambio Radical

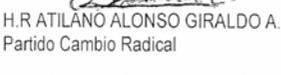

H.R. CARLOS MARIO FARELO DAZA
Partido Cambio Radical

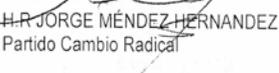

H.R. JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
Partido Cambio Radical


H.R. JAIME RODRÍGUEZ C.
Partido Cambio Radical


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

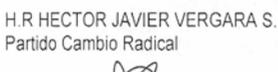

H.R. JAIRO HUMBERTO CRISTO C.
Partido Cambio Radical

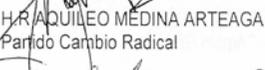

H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO A.
Partido Cambio Radical

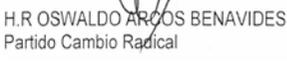

H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Partido Cambio Radical


H.R. CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Partido Cambio Radical


H.R. SALIM VILAMIL QUESSEP
Partido Cambio Radical


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


H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Partido Cambio Radical


H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Partido Cambio Radical


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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por la cual se expiden normas en materia tributaria territorial y se dictan otras disposiciones.

El fortalecimiento del sistema tributario municipal contribuye a la institucionalización de los municipios, la distribución equitativa de las cargas tributarias y la corresponsabilidad en la financiación de los gastos locales, debe ser un objetivo para todos los municipios colombianos. Después de los impuestos nacionales, los Impuestos Municipales son los que realizan un mayor aporte al recaudo tributario agregado del país, pues representan el 2.14% del PIB y el 11.8% del total del recaudo tributario¹.

Los principales desarrollos legislativos de los impuestos municipales son de la década de los ochenta, lo que explica la trascendencia de una reforma en esta materia, por lo que la Federación Colombiana de Municipios siempre ha persistido en la construcción de una propuesta de fortalecimiento al sistema tributario municipal.

Una política tributaria dentro de una república descentralizada que predica la autonomía de sus entidades territoriales, debe diferenciar los municipios en función de su capacidad económica y su tamaño, pues las posibilidades tanto de generación de riqueza como administrativas son muy distintas; los mecanismos de gestión tributaria deben corresponder a estas diferencias, ya que resulta ineficiente exigir a los municipios pequeños una estructura procedimental similar a la de los municipios más grandes.

Una propuesta tributaria municipal se enfrenta al reto de servir como marco de referencia a municipios de muy distintos tamaños. La mayoría de ellos muy pequeños con capacidad administrativa limitada, pero con un recaudo que, si bien en el agregado puede ser reducido, resulta muy importante para finanzas de los casi mil pequeños municipios colombianos. A su vez en las grandes ciudades, la informalidad en términos cuantitativos es muy alta pero su contribución al recaudo es también limitada, puesto que la estructura económica se traduce también en una concentración del recaudo tributario en un porcentaje muy pequeño de grandes contribuyentes.²

Es imperioso que esta propuesta modernice los actuales tributos, conforme a los principios constitucionales, —es decir, con una definición suficiente del hecho generador— y que al mismo tiempo otorgue un margen de autonomía a los municipios para que algunos de los elementos del

¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). Visión Colombia 2019. Fortalecer la Descentralización y Adecuar el Ordenamiento Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, D. C. p. 23 y p. 13.

² A manera de ejemplo, se cita el caso de Bogotá, en donde el 3,5% de contribuyentes (4.000) concentra el 85% del recaudo del ICA, es decir, que el 96,5% de contribuyentes (168.000) representan apenas el 15% del recaudo.

tributo puedan ser delimitados por los concejos municipales. Los litigios judiciales por cuenta de estas indefiniciones han generado una costosa inseguridad jurídica.

CONTEXTO – LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

Los ingresos propios derivados de la estructura tributaria departamental y municipal corresponden al 17.1% de lo recaudado por concepto de impuestos en el país (Cuadro 1). Las diferentes reformas tributarias se han concentrado en organizar y mejorar las condiciones de financiamiento de la Nación, en detrimento de la estructura territorial, razón por la cual, el concepto de reforma estructural con que se tramita el actual proyecto, debe incluir un capítulo territorial y la mejora de sus fuentes de financiamiento propio, reduciendo su dependencia de los Sistemas General de Participaciones (SGP) y de Regalías.

**CUADRO 1
COLOMBIA: INGRESOS TRIBUTARIOS
2015**

(Millones de pesos corrientes)

Ingresos tributarios	Recaudado	Participación %	En PIB %
Administrados DIAN	\$123.705.323	82.86	15.45
Departamentales*	\$7.826.401	5.24	0.98
Municipales*	\$17.756.631	11.89	2.22
Total	\$149.288.355	100.00	18.64

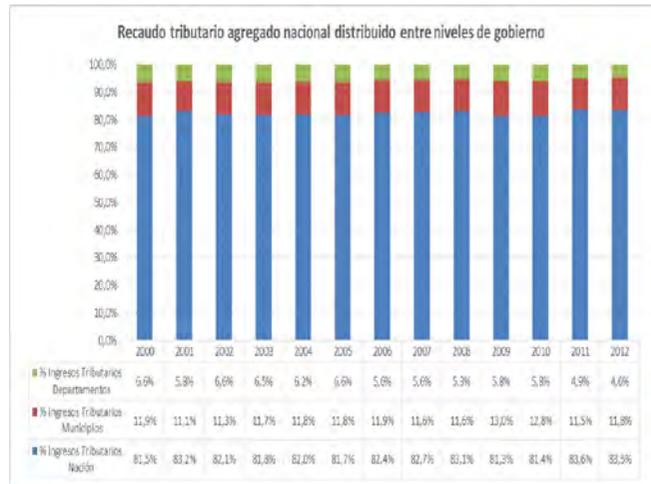
Valor PIB año 2015, estimado por el DANE en \$800.849.000 millones.

Nota (*) En Departamentales se incluye los ingresos de Bogotá en esa función, mientras en Municipales se le tiene en cuenta exclusivamente como tributos locales.

En el cuadro anterior y para efectos de los cálculos siguientes, no se tiene en cuenta la composición de las tasas y contribuciones ni su peso específico en los ingresos corrientes de cada nivel de gobierno. Con esta salvedad, la presión tributaria nacional, para el año 2015, corresponde al 18.6% del PIB, distribuida entre 15.5% para los impuestos del orden nacional, 1% para los departamentales y 2.2% para los municipales. En la distribución entre Departamentos y Municipios se tuvo en cuenta la situación especial de Bogotá como Distrito Capital, incorporando en la cuenta de los Departamentos los recaudos que la ciudad hace de los tributos correspondientes al nivel de gobierno departamental, caso de vehículos, registro y consumo de cerveza, licores y cigarrillos.

Los ingresos tributarios municipales, para el año 2015, representaron el 2.2% del PIB.

Desde el año 2000 el recaudo municipal ha representado alrededor del 11% de la tributación agregada nacional, sin que se reflejen cambios o avances sustanciales en esta distribución entre los tres niveles de gobierno.



Fuentes: Ejecuciones Presupuestales 2000-2013. Departamento Nacional de Planeación. Bitácora Cifras Presupuestales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El régimen tributario no solo muestra factores de “inmovilidad” en el sentido de no reflejar aumento significativo de la participación territorial en el recaudo agregado, además es obsoleto, insuficiente y difícil de administrar.

El abanico de alternativas tributarias para los municipios está compuesto por 24 gravámenes autorizados (incluyendo 8 estampillas)³ y regulados por 72 leyes, de las cuales 30 son anteriores a la Constitución Nacional y tan solo 10 de las leyes posconstitucionales crean rentas territoriales nuevas. No obstante, el esfuerzo tributario se concentra en unos pocos impuestos, con mayor arraigo y organización, al mismo tiempo que tiende a ser más representativo en las ciudades con mayor dinámica económica y poblacional.

Como se observa (Cuadro 5), la diversidad de impuestos municipales se puede agrupar en dos conjuntos:

- a) Los tres impuestos principales y representativos, cada uno con base gravable independiente y definida, por actividad económica, el ICA, con el 39.5%, que sube hasta el 41.2%, cuando se le adiciona el recaudo complementario por avisos y tableros (1.75), seguido por el gravamen a la propiedad inmobiliaria reunida en el impuesto predial unificado, con el 34%, y la sobretasa a la gasolina corriente, con el 7.1%, para un acumulado del 82.3%; y
- b) la diversidad de otros 12 impuestos, con sus variantes, que, luego de excluir avisos y tableros, queda solamente en el

³ Hasta 2013 estaban vigentes 69 leyes que versaban sobre estampillas autorizadas a distintas entidades territoriales, según un informe del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), dado a conocer en enero de 2009, presentado por el doctor Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez, y referenciado en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 254 de 2013 Cámara. “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones”. *Gaceta del Congreso* número 133 de 2013.

17.7%, siendo los más representativos los antitécnicos generados en la variedad de estampillas (5.7%) y contribución de obra pública (3.5%), más el derivado de la expedición de licencias de construcción, el de delineación urbana (2.8%), y el que financia el alumbrado público (2.6%), los demás prácticamente inocuos.

CUADRO 5
COLOMBIA: IMPUESTOS MUNICIPALES
2015
Millones de pesos corrientes y %

Impuesto de Industria y Comercio ICA	\$	7,006,895	39.46
Impuesto Predial Unificado	\$	6,044,449	34.04
Sobretasa a la gasolina	\$	1,254,605	7.07
	\$	-	-
Subtotal	\$	14,305,948	80.57
	\$	-	-
(...) Otros Tributarios Agrupados:	\$	-	-
Estampillas	\$	1,005,383	5.66
Contribución Contratos Obra Pública	\$	626,867	3.53
Delineación	\$	496,046	2.79
Sobre Servicio Alumbrado Público	\$	469,077	2.64
Avisos y tableros	\$	311,277	1.75
Transporte por Oleoductos y Gasoductos	\$	182,503	1.03
Sobretasa Bomberil	\$	152,413	0.86
Sobre Telefonos Urbanos	\$	59,452	0.33
Otros Ingresos Tributarios	\$	59,435	0.33
Circulación y Tránsito Servicio Público	\$	27,779	0.16
Publicidad Exterior Visual	\$	16,310	0.09
Compensación Predial Resguardos Indígenas Actual	\$	10,923	0.06
Espectáculos Públicos - Deporte	\$	10,443	0.06
Compensación Predial Resguardos Indígenas Anterior	\$	9,137	0.05
Deguello Ganado Menor	\$	8,112	0.05
Espectáculos Públicos Municipal	\$	4,829	0.03
Sobre Apuestas Mutuas	\$	517	0.00
De Casinos	\$	95	0.00
A Ventas por Sistema Clubes	\$	87	0.00
	\$	-	-
TOTAL	\$	17,756,631	100.00
	\$	-	-
(...) Otros Tributarios Agrupados:	\$	3,450,683	19.43

Fuente: Cálculos FCM con base en FUT de ingresos municipal 2015 - SISFUT.

El Impuesto de Industria y Comercio ICA unificado con Avisos y Tableros, es el que aporta la mayor proporción de recursos, 41.2%, relacionado con la diversidad de actividad económica desarrollada en el área del respectivo municipio. El recaudo para el 2015 fue de \$7.3 billones, equivalentes a 0.91% del PIB nacional, y se concentra en la ciudad de Bogotá, la cual, por sí sola, recaudó \$3.2 billones, equivalentes al 44% de todo lo recaudado en el país (Cuadro 6). Las ciudades de Medellín y Cali, que siguen en orden de importancia, recaudan 8 y 11 veces menos, lo que revela la presencia de diversidad de problemas y dificultades, así como la dispersión en sus respectivas áreas metropolitanas.

Por fuera de Bogotá la dispersión es muy grande, se refleja en el grado de concentración en las diez primeras ciudades, con el 70.4%, y lo que representa el resto, más de 1.100 municipios, con el 29.6% del recaudo. El reflejo mayor de esta concentración y dispersión es el aporte al PIB y la contribución en el recaudo a los impuestos nacionales, dado que Bogotá aporta el 25% y el 35%, respectivamente, mientras en ICA recauda el 44%, lo que se explica por: a) tiene el impuesto unificado, b) involucra actividades no gravadas en el resto del país, c) tiene tarifas superiores, y d) mayor capacidad administrativa y de gestión fiscal y al recaudo. En los casos de Medellín, Cali y Bucaramanga, el recaudo se dispersa con

municipios de su área metropolitana, casos de Itagiú y Yumbo, o de enclaves económicos específicos, como Barrancabermeja. El problema del resto es su baja actividad económica y de capacidad para gestionar.

CUADRO 6
IMPUESTO INDUSTRIA Y COMERCIO ICA
UNIFICADO 2015
PRIMERAS DIEZ CIUDADES
Millones de pesos corrientes

Municipio	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	AVISOS Y TABLEROS	ICA unificado	%
Bogotá, D.C.	3,207,548	-	3,207,548	43.83
Medellín	470,634	45,536	516,170	7.05
Cali	296,112	28,144	324,257	4.43
Barranquilla	283,480	29,510	312,990	4.28
Cartagena	230,822	-	230,822	3.15
Barrancabermeja	167,694	17,872	185,567	2.54
Bucaramanga	105,487	12,434	117,922	1.61
Itagiú	87,100	5,625	92,725	1.27
Yumbo	80,953	2,904	83,856	1.15
Pereira	68,493	7,883	76,376	1.04
Resto	2,008,572	161,368	2,169,940	29.65
Total	7,006,895	311,277	7,318,172	100.00

Fuente: Cálculos FCM con base en FUT de ingresos municipal 2015 - SISFUT.

La conceptualización y estructuración del impuesto de industria y comercio se remonta, en sus indicios más cercanos, a la propuesta de acto legislativo presentada por el Presidente Alfonso López Michelsen en 1976 de donde se tomaron las bases para la Ley 14 de 1983. Ello da cuenta del enorme rezago temporal que significa el impuesto frente a las realidades económicas y los modelos de negocio surgidos en un contexto de globalización y aplicación de nuevas tecnologías de la información al mundo de los negocios.

Este es un impuesto sobre el que recaen frecuentes críticas debido a los costos de cumplimiento y los conflictos de territorialidad. En diversos escenarios se han planteado seis tipos de problemas y las posibles alternativas: a) redefinir la base gravable consultando capacidad de pago y resultados de las empresas, pasar de ingresos brutos a ingresos netos, sobre todo en actividades intensivas en mano de obra; b) definir reglas claras sobre territorialidad, entre el lugar de domicilio del vendedor o el de la demanda de los compradores; c) simplificar la dispersión tarifaria municipal y dejarla en tarifas comunes para el tipo de actividad, sin importar donde se desarrolle; d) crear un mecanismo de declaración simple para los pequeños y microempresarios, hoy integrados en el régimen simplificado; y e) crear un mecanismo de declaración única nacional con reglas de dispersión a los municipios involucrados para contribuyentes con actividades en muchos sitios, reduciendo o eliminando los costos de cumplimiento.

El impuesto predial unificado es el segundo en importancia a nivel nacional, con \$6 billones de recaudo, aún cuando debería ser la principal fuente de ingreso municipal dado que se basa en la estructura de propiedad inmobiliaria y su sentido

de pertenencia al ámbito municipal. Actualmente, de las diez primeras ciudades con recaudo predial (Cuadro 7), que acumulan el 69%, en seis se cumple esta expectativa, casos de Medellín, Cali, Pereira, Envigado, Ibagué y Manizales, mientras en las otras cuatro, Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga, predomina el recaudo del ICA. Por la magnitud del recaudo en el resto del país, es probable que en la mayoría de municipios el ingreso por predial supere al ICA, no obstante, en los de categorías 4, 5 y 6 ello es consecuencia de una actividad económica basada en microempresas. De revisar el hecho de la presencia de Envigado, parte del área metropolitana de Medellín, entre los 10 primeros en recaudo, consecuencia de un urbanismo de más altos ingresos.

CUADRO 7
IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO 2015
PRIMERAS DIEZ CIUDADES
Millones de pesos corrientes

Municipio	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	%
Bogotá, D.C.	2,382,490	39.42
Medellín	598,790	9.91
Cali	417,057	6.90
Barranquilla	195,032	3.22
Cartagena	194,780	3.22
Bucaramanga	102,842	1.70
Pereira	83,804	1.39
Envigado	68,984	1.14
Ibagué	62,614	1.04
Manizales	60,719	1.00
Resto	1,877,335	31.06
Total	6,044,449	100.00

Fuente: Cálculos FCM con base en FUT de ingresos municipal 2015 - SISFUT.

Los problemas del predial se encuentran en la base gravable, el avalúo catastral, y el grado de desactualización en buena parte del territorio nacional (Cuadro 8). De acuerdo al IGAC, el acumulado del avalúo catastral nacional para el año 2014, base gravable para liquidar el impuesto predial del 2015, alcanzó la cifra de los \$1.054 billones, la misma que fue superada por el consolidado a diciembre del 2015, aproximadamente \$1.100 billones, resultado de la permanente actualización de Bogotá, en \$447 billones, equivalente al 41% del avalúo nacional, y ejercicios en ciudades intermedias.

Tomando como base el consolidado del 2014, el escenario es de total desactualización en el 20% de los predios urbanos y 58% rurales, al mismo tiempo que fuerte desproporción entre los avalúos, cuando Bogotá, con el 15% de predios vale el 41% del país, mientras áreas urbanas de ciudades menores e intermedias, con el 48% de los predios valen \$342 billones, equivalente al 31.7% del avalúo nacional. Más compleja aún la situación rural, con el 26% de predios valuados en \$150 billones o el 14% del avalúo total. Los mayores esfuerzos de actualización catastral, aun cuando no signifiquen mantener una proporcionalidad mínima del 60%, respecto a los avalúos comerciales, se da en las grandes ciudades, sobre todo en las siete de categoría especial, que concentran el 63% del avalúo catastral y el 65% del recaudo del impuesto predial, con una tarifa promedio del 0.6%. Allí hay menos problemas y

las discusiones giran hacia moderar el impacto en el impuesto, los mayores problemas están en los municipios de categorías 2 a 6.

CUADRO 8
RECAUDO PREDIAL 2015 Y AVALÚO 2014
POR CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS
Millones de pesos corrientes

MUNICIPIOS	AVALUO CATASTRAL	AVALUO %	RECAUDO	RECAUDO %	TARIFA PROMEDIO
ESPECIAL	\$662,610,675	62.85	\$3,943,484	65.24	0.60%
CATEGORIA 1	\$143,057,746	13.57	\$909,016	15.04	0.64%
CATEGORIA 2	\$64,375,593	6.11	\$337,011	5.58	0.52%
CATEGORIA 3	\$25,729,537	2.44	\$145,257	2.40	0.56%
CATEGORIA 4	\$23,404,235	2.22	\$122,316	2.02	0.52%
CATEGORIA 5	\$25,608,587	2.43	\$123,970	2.05	0.48%
CATEGORIA 6	\$109,438,458	10.38	\$463,396	7.67	0.42%
TOTAL	\$1,054,224,832	100.00	\$6,044,449	100.00	0.57%

Fuente: Cálculos FCM con base en FUT de ingresos municipal 2015 - SISFUT.

Los problemas del impuesto predial unificado son de tres tipos: a) los derivados de la desactualización catastral, b) la baja capacidad administrativa y de gestión de las Secretarías de Hacienda y Tesorerías Municipales, y c) la existencia de tarifas efectivas muy bajas. De los tres, el más importante y que requiere decisiones de fondo en el corto plazo es el derivado de la desactualización catastral.

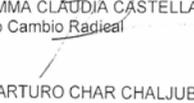
En el caso de ambos impuestos, los problemas a resolver se refieren a los municipios de categorías 2 a 6, casi el 70% de la población nacional, que en los casos de ICA y predial recaudan el 20%, mientras en estampillas lo hacen en el 67%, es decir, que ante la imposibilidad de recursos ciertos en las fuentes más confiables, dependen de ingresos como las estampillas y la contribución de obra pública. **Las reformas deben dirigirse a fortalecer los ingresos territoriales, pero no para seguirlos concentrando en departamentos y ciudades con mayor económico, sino para los recursos de la otra Colombia, la de menor crecimiento y mayor pobreza, sin afectar los ingresos actuales de los municipios de categorías uno y especial.** Eso significa mejorar la base gravable del predial y simplificar procesos en ICA, incluyendo las microempresas.

Finalmente, el régimen procedimental aplicable al orden territorial es el contenido en el estatuto tributario nacional, que por ende se encuentra diseñado para la complejidad y la escala del recaudo de la Nación. En municipios pequeños, la aplicación de este régimen conlleva dificultades operativas y de aplicación que encarecen los procesos de recaudo, verificación, fiscalización y cobro. Es preciso crear un régimen tributario simplificado más adecuado a la naturaleza de los principales impuestos territoriales, que reduzca los costos administrativos y de control en las ciudades grandes e intermedias, o incluso

prever criterios de estimación objetiva aplicables en los municipios más pequeños.

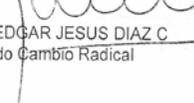

HECTOR VERGARA SIERRA
 H. Representante a la Cámara
 Autor


H.S. FABIAN CASTILLO
 Partido Cambio Radical


H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
 Partido Cambio Radical


H.S. ARTURO CHAR CHALJUB
 Partido Cambio Radical


H.S. RODRIGO LARA RESTREPO
 Partido Cambio Radical

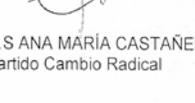

H.S. EDGAR JESUS DIAZ C
 Partido Cambio Radical


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


H.S. DAIRA DE JESUS GALVIS
 Partido Cambio Radical


H.S. GERMAN VARON COTRINO
 Partido Cambio Radical


H.S. ANA MARÍA CASTAÑEDA
 Partido Cambio Radical

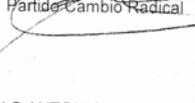

H.S. RICHARD ALFONSO AGUILAR V.
 Partido Cambio Radical


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


H.S. DIDIER LOBO CHINCHILLA
 Partido Cambio Radical


H.S. CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
 Partido Cambio Radical

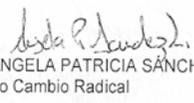

H.S. ANTONIO LUIS ZABARAÍN
 Partido Cambio Radical


H.S. JOSE LUIS PEREZ OYUELA
 Partido Cambio Radical

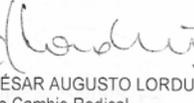

H.S. TEMISTOCLES ORTEGA
 Partido Cambio Radical

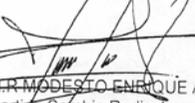
H. Representante HECTOR VERGARA SIERRA

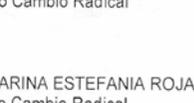
Y los Honorables Representantes firmantes:

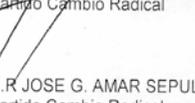

H.R. ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ
 Partido Cambio Radical

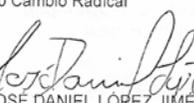

H.R. JOSÉ IGNACIO MESA B
 Partido Cambio Radical


H.R. CÉSAR AUGUSTO LORDUY M
 Partido Cambio Radical

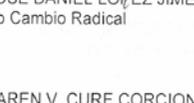

H.R. MODESTO ENRIQUE AGUILERA
 Partido Cambio Radical

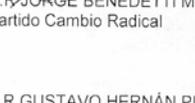

H.R. KARINA ESTEFANÍA ROJANO P.
 Partido Cambio Radical

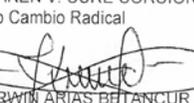

H.R. JOSE G. AMAR SEPULVEDA
 Partido Cambio Radical

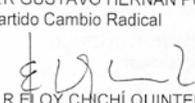

H.R. JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ
 Partido Cambio Radical

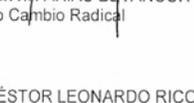

H.R. JORGE BENEDETTI M
 Partido Cambio Radical

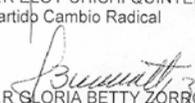

H.R. KAREN V. CURE CORCIONE
 Partido Cambio Radical


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


H.R. ERWIN ARIAS BETANCUR
 Partido Cambio Radical


H.R. ELOY CHICHÍ QUINTERO
 Partido Cambio Radical


H.R. NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
 Partido Cambio Radical


H.R. GLORIA BETTY ZORRO
 Partido Cambio Radical

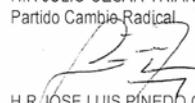
H. Representante HECTOR VERGARA SIERRA

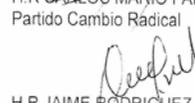

H.R. CARLOS ALBERTO CUENCA CH
 Partido Cambio Radical

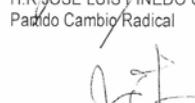

H.R. DAVID PULIDO NOVOA
 Partido Cambio Radical


H.R. JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
 Partido Cambio Radical


H.R. CARLOS MARIO FARELO DAZA
 Partido Cambio Radical

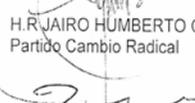

H.R. JOSE LUIS PINEDO CAMPO
 Partido Cambio Radical


H.R. JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
 Partido Cambio Radical


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


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

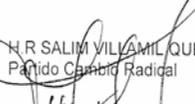

H.R. ATILANO ALONSO GIRALDO A.
 Partido Cambio Radical


H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Partido Cambio Radical


H.R. CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
 Partido Cambio Radical


H.R. SALIM VILLAMIL QUESSEP
 Partido Cambio Radical


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


H.R. AQUILEO MEDINA ARTEAGA
 Partido Cambio Radical


H.R. OSWALDO ARCOS BENAVIDES
 Partido Cambio Radical


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

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de marzo del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 336 con su correspondiente exposición de motivos por Bancada Cambio Radical.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 337 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es fomentar el desarrollo integral y diferenciado de las regiones, los departamentos y municipios fronterizos colombianos, propiciando desde el Estado el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas y la integración de sus propios territorios y de estos con el resto del país y los países vecinos.

Con la aplicación de esta ley, se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera, la reducción de las brechas socioeconómicas existentes entre ellos y el resto de nacionales y el fortalecimiento de la institucionalidad

del Gobierno nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.

Artículo 2°. Ámbito. La presente ley se aplicará en:

- Municipios limítrofes de frontera. Son aquellos municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos colindantes.
- Departamentos de frontera. Son aquellos departamentos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia.
- Zonas de Frontera. Hacen parte de estas, aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.
- Regiones de frontera. Los departamentos fronterizos podrán conformar regiones fronterizas, mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011.
- Zonas de Integración Fronteriza. Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios departamentos fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones, ejecutorias y gestiones conjuntas de gobierno.

Las ZIF están reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 1°. Los municipios que forman parte de las zonas de Frontera son los reconocidos mediante los Decretos números 1814 y 2036 de 1995, Decretos números 150 y 930 de 1996 y el Decreto número 2561 de 1997.

Parágrafo 2°. En las áreas de los departamentos fronterizos ubicados en la Orinoquía y Amazonía, donde puedan darse definiciones territoriales diferentes a la de municipios, el presente régimen se aplicará a los centros poblados limítrofes que administrativamente dependan de las respectivas gobernaciones.

Parágrafo 3°. El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es departamento fronterizo y le aplica plenamente lo dispuesto en esta ley. Para los efectos de la presente ley, el territorio de la Isla de San Andrés recibirá los beneficios

y tratamientos previstos para los municipios fronterizos.

Parágrafo 4°. Las entidades territoriales nacionales podrán crear esquemas de asociatividad fronteriza y transfronteriza, de conformidad a lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley 1454 de 2011 y a los convenios internacionales que se suscriban para el efecto. Entre otros elementos configuradores, los departamentos y municipios que conformen un esquema de asociatividad fronteriza deberán tener continuidad geográfica, un plan común de desarrollo fronterizo, y la gestión y ejecución conjunta de programas y proyectos, espacial e institucionalmente, articuladores en el área geográfica de desarrollo social, económico, cultural, tecnológico y ambiental.

TÍTULO II

CONVERGENCIA REGIONAL, CIERRE DE BRECHAS SOCIOECONÓMICAS Y CUMPLIMIENTO DE LOS ODS EN LAS FRONTERAS

Artículo 3°. Plan de convergencia regional, cierre de brechas socioeconómicas y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en las Fronteras. Como base para la adopción de una política de Estado para el desarrollo integral de las Fronteras, en el término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales fronterizas, elaborará el *Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas* de que habla el documento Conpes de 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia. El objetivo fundamental del mencionado plan será lograr el cumplimiento en los departamentos y municipios de las zonas de Frontera de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en ella incluidos.

Parágrafo 1°. El plan tendrá un horizonte de 12 años, señalará las metas anuales a lograrse para cada uno de los mencionados objetivos, las estrategias para alcanzarlas, las entidades responsables, los recursos y las fuentes de financiación requeridas.

Parágrafo 2°. La priorización de los objetivos y metas a alcanzarse en cada departamento será concertada con el Gobernador, los alcaldes de los municipios de las Zonas de Frontera, el Consejo Departamental de Planeación y representantes de las autoridades étnicas correspondientes. En todo caso por motivos de interés, seguridad y soberanía nacional, una de las prioridades que contendrá el Plan, será la meta contemplada en el Objetivo 9 de los ODS, que propone “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”.

Artículo 4°. Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo. Créase el Fondo de Compensación para

la Convergencia, Cierre de Brechas y Desarrollo Fronterizo, como cuenta especial, sin personería jurídica.

El Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo entre otros y principalmente, se constituirá y operará con las fuentes permanentes de recursos siguientes:

- a) Con una cesión, por parte de la Nación, del cinco por ciento (5%) de los ingresos tributarios recaudados anualmente por concepto de impuestos y aranceles a las importaciones;
- b) Con el veinticinco por ciento (25%) del producido de las ventas anuales de los bienes con extinción de dominio enajenados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco);
- c) Con las partidas presupuestales que se le asignen por parte de la Nación y las entidades territoriales fronterizas;
- d) Por donaciones, participaciones y esquemas de cooperación que le sean asignadas.

Los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, se aplicarán a la Inversión Social y a la Promoción y Desarrollo Social y Económico con el fin de lograr el cumplimiento de los ODS en el ámbito de aplicación de esta ley.

Parágrafo 1°. La distribución de los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, entre los departamentos de frontera, se realizará mediante una fórmula concertada entre el Gobierno nacional y los mencionados departamentos con base en los lineamientos utilizados para distribución del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 2°. Entre tanto entra en funcionamiento el Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, a partir de la próxima vigencia presupuestal cada Departamento de Frontera participará de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, al menos en un porcentaje equivalente a cuatro (4) veces al que representa la participación de su población frente al total del país en el caso de aquellos con menos de 50.000 habitantes, a tres (3) veces para los departamentos entre 50.000 y 100.000 habitantes, a dos (2) veces para los que tienen entre 100.000 y un millón de habitantes y un porcentaje equivalente al que representa la participación de su población frente a la del total nacional, adicionado en un (1) punto para aquellos departamentos con más de un millón de habitantes. En todo caso los Departamento de Frontera en su conjunto participarán de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, al menos en un porcentaje equivalente al que representa la participación de la suma de su población frente al total del país, más siete (7) puntos.

Artículo 5°. *Programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza.* A partir de la vigencia de la presente ley, cada Ministerio, departamento administrativo y demás entidades del orden nacional, identificarán en el marco de sus competencias, los programas y proyectos específicos encaminados a la convergencia, el cierre de brechas y el desarrollo e integración de las regiones de fronteras. Dichos programas serán concertados con las autoridades de los departamentos y/o municipios de Zona de Frontera donde se vayan a ejecutar dichos programas y/o proyectos.

Artículo 6°. *Infraestructura vial.* En atención a consideraciones de soberanía y seguridad del país, conviértanse en nacionales todas las vías de orden departamental, ubicadas en las zonas de frontera.

TÍTULO III

RÉGIMEN ECONÓMICO ESPECIAL

Artículo 7°. *Incentivos tributarios.* Las nuevas sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, definidas para el caso en los mismos términos del artículo 236 de la Ley 819 de 2016, que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en municipios que formen parte de una Zona de Frontera y que cumplan con los montos mínimos de inversión y de generación de empleo similares a los establecidos para las zonas Zomac en el Anexo 3 del Decreto número 1650 de 2017, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

- a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades que sean micro y pequeñas empresas, por los años 2020 a 2024 será del 0%; por los años 2025 a 2027 la tarifa será del 15% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas; para los años 2028 a 2030 la tarifa será del 40% de la tarifa general; en adelante tributarán a la tarifa general;
- b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, por los años 2020 a 2024 será del 40% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas; por los años 2025 a 2030 la tarifa será del 65% de la tarifa general; en adelante las nuevas grandes sociedades tributarán a la tarifa general.

Parágrafo. Los municipios clasificados como Zomac que al tiempo hacen parte de una Zona de Frontera, serán beneficiarios de lo aquí dispuesto.

Artículo 8°. *Exención de IVA y gravámenes arancelarios.* Están exentos del IVA y de todo gravamen arancelario los alimentos y medicamentos de consumo humano y animal, así como los insumos,

fertilizantes, herramientas, máquinas y equipos agropecuarios, agroindustriales y pesqueros, que se introduzcan de los países vecinos, y se comercialicen en los municipios de frontera, siempre y cuando se destinen para el uso y consumo dentro de los mismos.

El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a los tres meses posteriores a la expedición de esta ley, la forma para garantizar que las exclusiones, tanto del IVA como arancelarias, se apliquen en las ventas al consumidor final.

Artículo 9°. Estímulos aduaneros y arancelarios. Los departamentos de frontera contarán con los siguientes estímulos aduaneros y arancelarios.

1. Empresas nuevas. Las empresas nuevas que se instalen en los departamentos de frontera, y las existentes que se modernicen o amplíen significativamente, pertenecientes a los sectores y actividades económicas señaladas en el artículo anterior, por un término de cinco años, contados a partir de la expedición de esta ley, podrán importar bienes de capital exentos de impuestos y tarifas arancelarias.

La DIAN reconocerá, en cada caso, el derecho de esta exención, de conformidad a la reglamentación que para el efecto dicte el Gobierno nacional dentro de los tres meses siguientes a la expedición de esta ley.

Los bienes así importados que se introduzcan desde los departamentos fronterizos al resto del territorio nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.

2. Libre tránsito. En las Zonas de Integración Fronteriza existirá libre tránsito de personas y libre comercio de bienes y mercancías, según los convenios internacionales que se convengan para tales efectos.

Los bienes en ellas producidos, con destino a la exportación a terceros países estarán exentos de impuestos y aranceles, según las normas y convenios suscritos por el país en el contexto de la OMC y del Acuerdo de Cartagena. Los bienes con destino a los países que conforman la ZIF estarán sujetos a los trámites normales de importación.

Artículo 10. Zonas Francas Permanentes Especiales de Frontera. Podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en los Departamentos de Frontera, cumpliéndose con los requisitos establecidos en el Decreto número 2147 de 2016.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional en un término no mayor a tres meses, contados a partir de la expedición de la presente ley reglamentará específicamente las condiciones, requisitos y trámites para el Funcionamiento de las Zonas Francas Permanentes especiales de Frontera

Parágrafo 2°. No podrá declararse la existencia de Zonas Francas Permanentes Especiales en las áreas geográficas del territorio nacional aptas para

la exploración, explotación o extracción de recursos naturales no renovables definidos en los Códigos de Minas y Petróleos. Tampoco se podrá declarar la existencia de las mismas para actividades que se encuentren relacionadas con el procesamiento industrial o beneficio de los hidrocarburos o minerales.

Artículo 11. Incentivos administrativos y financieros. El Gobierno nacional, especialmente, a través de Fonade, Finagro, Fondo Nacional de Garantías, Bancoldex, y Banco Agrario, estimulará, preferentemente, el financiamiento de proyectos de preinversión, y promocionará la colocación de créditos de fomento por el sistema financiero, en proyectos de inversión productiva que se adelanten en los Departamentos de Frontera.

A los contratos para la ejecución de proyectos de asociación público-privada, cuyas inversiones se adelanten en los Departamentos de Frontera no se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1508 de 2012. Así mismo, estarán exentos de la tasa por adición o prórroga a que se refiere el artículo 29 de la misma ley.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo se aplicará para las asociaciones público-privadas que se aprueben a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por el término de cinco años, contados a partir de la aprobación de cada asociación.

Artículo 12. Programas especiales. Las entidades financieras o de fomento, de naturaleza pública, del orden nacional o departamental, y el Fondo Nacional de Garantías establecerán programas especiales de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas establecidas o que deseen establecerse en municipios de Frontera, y cuando se promuevan encadenamientos productivos a través del establecimiento de empresas binacionales, mediante los cuales apoyarán los requerimientos de capital de trabajo, financiación de bienes de capital y establecimiento de políticas de crédito adecuadas a este tipo de empresas, condicionados a que la operación de las mismas no lesione el medio ambiente, especialmente cuando se trate de empresas en frontera, ubicadas en la Amazonía, Orinoquía y el Archipiélago.

TÍTULO IV

INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Artículo 13. Agencia para el Desarrollo Fronterizo. Se crea la Agencia para el Desarrollo Fronterizo, como entidad pública con autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 1°. El objetivo principal de la Agencia será la planeación, promoción, estructuración, contratación, ejecución y administración de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza. Así mismo, se encargará de coordinar y

articular las instituciones del Estado en sus funciones en las áreas de frontera.

Parágrafo 2°. La Agencia para el Desarrollo Fronterizo tendrá un Comité Directivo conformado por: el Presidente de la República, o su delegado, los Ministros del Interior, Hacienda y Relaciones Exteriores, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la DIAN, un Gobernador en representación de la Federación Nacional de Departamentos, un Alcalde en representación de la Federación Colombiana de Municipios y un Representante del Comité Intergremial Nacional.

Parágrafo 3°. Entre las funciones que desempeñe, según su constitución y reglamento constitutivos, la Agencia para el Desarrollo Fronterizo administrará, adicionalmente a los recursos asignados por la Nación, los recursos del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, creado en esta ley y gestionará recursos adicionales con los departamentos y municipios fronterizos, y con entidades públicas, privadas y de cooperación internacional.

De igual forma, tendrá la facultad de crear fondos binacionales con base en los acuerdos que logre el Ministerio de Relaciones Exteriores con los gobiernos de los países vecinos.

Artículo 14. Planes de Desarrollo Nacional y de las Entidades Territoriales Fronterizas. El Gobierno nacional y los Gobiernos Departamentales y Municipales Fronterizos, deben incluir, como un componente integral de sus respectivos Planes de Desarrollo, un Plan de Desarrollo e Integración Fronteriza, cuyos programas y proyectos de inversión social tendrán las correspondientes y debidas asignaciones presupuestales, dentro de las vigencias fiscales previstas para la ejecución de los mismos.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva de la Agencia de Desarrollo Fronterizo presentará a consideración del DNP la propuesta del Plan Cuatrienal de Desarrollo e Integración Fronteriza a incluirse en Plan Nacional de Desarrollo del periodo correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha Agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante Decreto 1030 de 2014.

Parágrafo 2°. Anualmente la Junta Directiva de la Agencia de Desarrollo Fronterizo, enviará al Departamento de Planeación Nacional una propuesta de inversión en las zonas de frontera a incluirse en el proyecto de presupuesto de la vigencia correspondiente. Entre tanto entre en funcionamiento dicha Agencia, esta responsabilidad estará a cargo de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, creada mediante Decreto número 1030 de 2014.

Artículo 15. Programa de fortalecimiento y consolidación de capacidades de las entidades territoriales fronterizas. El Gobierno nacional con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y en concertación con las entidades territoriales de frontera diseñará e implementará un programa de creación, fortalecimiento y consolidación de las capacidades de dichas entidades con un enfoque diferencial basado en el reconocimiento de las características y demandas institucionales específicas derivadas de su condición fronteriza...

Artículo 16. Apoyo del Gobierno nacional a las entidades territoriales frente flujos de migración masiva. El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones internacionales, brindará apoyo económico, técnico, logístico y administrativo a las entidades territoriales que lo requieran para la atención de flujos migratorios masivos que superen sus capacidades institucionales, dando tratamiento prioritario a las ubicadas en zonas de frontera.

Artículo 17. Cooperación e integración internacional. Los Gobernadores de los Departamentos de Frontera, previamente autorizados por las Asambleas Departamentales, podrán celebrar con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, convenios de cooperación e integración transfronteriza, dirigidos a fomentar en las Regiones, Municipios y Zonas de Integración Fronterizas, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos, el uso y la construcción de infraestructura física y social, el fomento empresarial, educativo y cultural, dentro del ámbito de las competencias de las respectivas entidades territoriales e inspirados en criterios de reciprocidad y/o conveniencia nacional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá ser informado oportunamente, de la suscripción de los señalados convenios de cooperación e integración transfronteriza.

Los Gobernadores de los Departamentos Fronterizos, previamente facultados por las Asambleas Departamentales y con previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de acuerdos y convenios internacionales suscritos para el efecto por la República de Colombia, podrán celebrar convenios de cooperación e integración transfronteriza con los Organismos Centrales del país vecino, cuando la naturaleza y magnitudes de las actuaciones y proyectos de interés binacional demanden tal concurrencia de gobiernos.

El Gobierno nacional, comprometerá la gestión de la Agencia para la Cooperación Internacional para que se priorice la formulación, contratación y desarrollo de Proyectos de Cooperación Técnica Internacional en los Departamentos de Frontera.

Artículo 18. Presencia de las autoridades territoriales en instancias binacionales. El Gobierno nacional garantizará la presencia de las autoridades

territoriales de frontera en las instancias de decisión y consultas binacionales cuando se aborden temas que impacten de manera particular sus poblaciones y territorios.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 19. Comunidades étnicas y consulta previa. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley, regulatorias de aquellos asuntos que requieran una implementación particular, para los pueblos y comunidades indígenas, ROM y negros, afrodescendientes, raizales y palanqueros, ubicados en los municipios, departamentos y regiones fronterizas del territorio colombiano.

Parágrafo. En la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen las facultades extraordinarias aquí otorgadas, se consultará a los pueblos étnicos, a través de sus autoridades y organizaciones representativas, bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento a la consulta previa. Los medios económicos y técnicos para el desarrollo de dichas consultas serán garantizados por el Gobierno nacional.

Artículo 20. Informes y rendición de cuentas sobre intervenciones del estado en las zonas de frontera. Los informes oficiales anuales que deben presentar los gobiernos del nivel nacional, departamental y municipal localizados en la frontera, al Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, respectivamente, deben contener un reporte específico sobre sus actuaciones e inversiones en los departamentos y municipios fronterizos.

Parágrafo 1º. De esos Informes anuales se dará igualmente cuenta a los Organismos de Control de la Gestión Pública y a las principales organizaciones cívicas y económicas de los departamentos y municipios fronterizos.

Parágrafo 2º. En la rendición de cuentas que periódicamente realice el Gobierno Nacional y sus dependencias incluirán igualmente los resultados de sus intervenciones en procura del desarrollo integral de las Fronteras del País.

Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Presentado por:

TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
Senador de la República

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora de la República

LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS TORRES
Senador de la República

CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República

EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
Senador de la República

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Senador de la República

RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República

ARTURO CHAR CHALJUB
Senador de la República

RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
Senador de la República

ANTONIO ZABARAÍN
Senador de la República

GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República

ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Senador de la República

H.S CARLOS FERNANDO MOTOA S.
Partido Cambio Radical

H.S ANTONIO LUIS ZABARAÍN
Partido Cambio Radical

H.S GERMÁN VARÓN COTRINO
Partido Cambio Radical

H.S ANA MARÍA CASTAÑEDA
Partido Cambio Radical

H.R JOSÉ IGNACIO MESA.
Partido Cambio Radical

H.R JOÉ GABRIEL AMAR
Partido Cambio Radical

H.R CESAR LORDUY M.
Partido Cambio Radical

H.R MODESTO AGUILERA VIDES
Partido Cambio Radical

H.R KARINA ROJANO.
Partido Cambio Radical

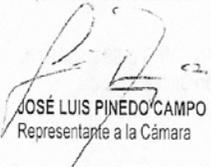
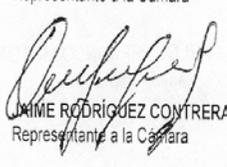
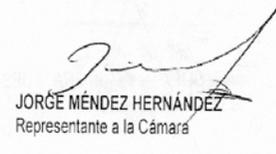
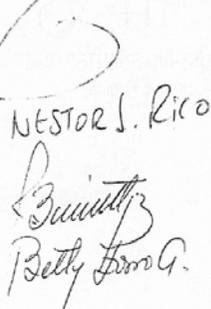
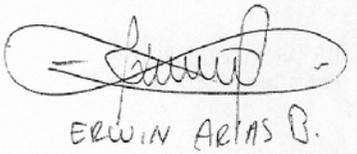
H.R ANGELA SÁNCHEZ LEAL
Partido Cambio Radical

H.JOSÉ DANIEL LÓPEZ
Partido Cambio Radical

H.R JORGE BENEDETTI M
Partido Cambio Radical

H.R KAREN CURE CORCIONE.
Partido Cambio Radical

H.R GUSTAVO PUENTES DIAZ
Partido Cambio Radical

<p>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara</p>  <p>JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO Representante a la Cámara</p>	<p>CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara</p>  <p>JAIMÉ RODRÍGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara</p>
<p>BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ Representante a la Cámara</p>	<p>CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ Representante a la Cámara</p>
<p>JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara</p>  <p>JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ Representante a la Cámara</p>	<p>ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA Representante a la Cámara</p>  <p>SALÍM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara</p>
<p>HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA Representante a la Cámara</p>  <p>AQUILES MEDINA ABPEAGA Representante a la Cámara</p>	<p>ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS Representante a la Cámara</p>  <p>OSWALDO ARECOS BENAVIDES Representante a la Cámara</p>
<p>NESTOR J. RICO</p>  <p>Betty Ferro G.</p>	<p>ERWIN ARTAS B.</p> 

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 337 DE 2019
CÁMARA**

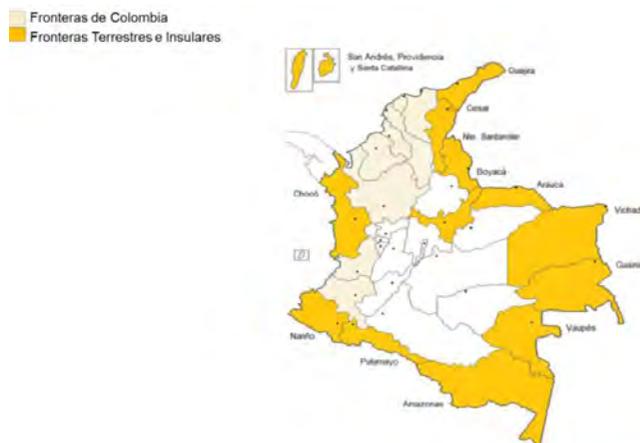
por medio del cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana.

Honorables Congresistas:

De los treinta y dos departamentos colombianos, trece son fronterizos, incluido el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, todos ellos colindantes con otros países. En términos de entidades territoriales del primer nivel, se observa que existen setenta y siete municipios fronterizos que se definen, de acuerdo a la normativa vigente, “como aquellos que tienen la condición física de ser limítrofes, o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo”¹.

¹ Conpes 3805 de 2014. Páginas 16-17.

Mapa Departamentos fronterizos en Colombia



Fuente: IGAC.

Según proyecciones del DANE, para el año 2019 los trece departamentos fronterizos cuentan con una población de 7.069.624 habitantes correspondiente al 14,03% de la población nacional. De esta población aproximadamente el 38% habita en el área rural de sus departamentos, magnitud significativamente superior al índice de ruralidad nacional estimado en un 25%.

“En zona de frontera se asientan 53 pueblos indígenas, la población Raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador, y la gran mayoría del pueblo Rom o Gitano en el área metropolitana de Cúcuta. Los resguardos indígenas constituyen el 27% del área territorial nacional y se ubican principalmente en 5 departamentos fronterizos (La Guajira, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas)”².

La Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-076 de 1997, definió a las fronteras como “aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional” .

Para estas zonas del país, la Constitución Nacional en su artículo 337 autoriza normas especiales “en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”. Adicionalmente, los artículos 80 y 289 facultan a los territorios fronterizos a cooperar con territorios contiguos en el país vecino para desarrollar programas para beneficiar a la población y preservar el medio ambiente.

Con el ánimo de hacer realidad estos preceptos constitucionales se expidió la Ley 191 de 1995, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de Zonas de Frontera”, que estableció un régimen especial para las zonas de fronteras con miras a

² Conpes 3805 de 2014. Página 18.

promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico y cultural. Entre sus propósitos se destacan:

- i). Protección de los Derechos Humanos, mejoramiento de la calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las zonas de Frontera, ii) Fortalecimiento de los procesos de integración con los países vecinos, iii) Preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente, iv) Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales Fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera, y v) mejorar la calidad de vida de los grupos étnicos de frontera.

La Ley 191 de 1995 definió los distintos fenómenos relacionados con las dinámicas de las zonas de frontera en los siguientes términos:

- a) **Zonas de Frontera.** Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo;
- b) **Unidades especiales de desarrollo fronterizo.** Aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos;
- c) **Zonas de integración fronteriza.** Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

La ley estableció incentivos tributarios, arancelarios y cambiarios para estimular el desarrollo económico de las regiones fronterizas, especialmente, en las denominadas Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, la mayoría de los cuales perdieron vigencia. Así mismo estableció el “Fondo de Compensación Tributaria” que no se implementó y creó la “Consejería Presidencial de Fronteras” que fue suprimida mediante el Decreto número 1182 de 1999.

La ley creó “La Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo” cuya vigencia se renovó a través de la Ley 813 de 2106. Se mantienen vigentes igualmente

las disposiciones sobre abastecimiento y precios de combustibles en zonas de Frontera.

Veintitrés años después de expedida la Ley 191 de 1995, sin desconocer algunos avances y logros, lo cierto es que la situación de las Zonas de Fronteras del País, en lo fundamental no ha variado y tampoco se han modificado sustancialmente las brechas socioeconómicas con relación al resto del país, que incluso en algunos casos se han incrementado. Así lo demuestra el diagnóstico del Conpes 3805 del 2014 “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”, el cual, entre otras, muestra las siguientes cifras:

- Para el 2016 el **PIB per cápita** promedio de los departamentos de frontera fue de \$10.185.285, inferior al PIB per cápita nacional de \$17.719.438. La tendencia histórica en esta variable muestra un incremento de la brecha.
- **La pobreza monetaria** en Colombia para el año 2017 fue del 26.9%, mientras que el promedio de los departamentos de frontera que medidos por el DANE (Boyacá, Chocó, La Guajira, Nariño y Norte de Santander) fue del 44%, es decir, 17 puntos por encima, siendo los departamentos con más alto índice de pobreza monetaria, el Chocó con el 58.7% y La Guajira con el 52.6%.
- **La pobreza extrema** en Colombia para el año 2017 fue del 7.4%, mientras que el promedio de los departamentos de frontera medidos por el DANE (Boyacá, Chocó, La Guajira, Nariño y Norte de Santander) fue del 18.5%, es decir, 11 puntos por encima, siendo los departamentos con más alto índice de pobreza extrema, el Chocó con el 32.7% y La Guajira con el 26.5%.

PIB PER CÁPITA, POBREZA MONETARIA Y POBREZA EXTREMA			
COLOMBIA Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA			
DEPARTAMENTO	PIB per cápita anual /2016	% pobreza monetaria - 2017	% pobreza extrema-2017
AMAZONAS	7.926.006	ND	ND
ARAUCA	15.980.994	ND	ND
BOYACÁ	20.130.552	28,7	8,6
CHOCÓ	7.310.659	58,7	32,7
GUAINÍA	6.670.939	ND	ND
LA GUAJIRA	8.744.210	52,6	26,5
NARIÑO	7.898.495	40,2	14
NORTE DE SANTANDER	10.731.091	40	11,1
PUTUMAYO	8.391.100	ND	ND
SAN ANDRÉS	16.925.850	ND	ND
VAUPÉS	5.217.904	ND	ND
VICHADA	6.295.622	ND	ND
Promedio fronteras	10.185.285	44,04	18,58
TOTAL COLOMBIA	17.719.438	26,9	7,4

Fuente: DANE - Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

- A noviembre de 2108, **la tasa de desempleo** en promedio de las cinco ciudades capitales de Departamentos de Fronteras encuestadas por el DANE (Pasto, Cúcuta, Riohacha, Quibdó y Tunja), fue del 13.5%, que equivale a 4.4 más que el promedio nacional. Para estas mismas ciudades a enero de este año la informalidad laboral promedio alcanzó el 59%, que equivale a 12.6 por encima de

la tasa nacional. El porcentaje más alto de informalidad lo tuvo Cúcuta con el 69.2%, seguida de Riohacha con el 63.4%.

CIUDAD	% DESEMPLEO Nov. 2018	% INFORMALIDAD Enero 2019
PASTO	7.4	55.9
CÚCUTA	15.8	69.2
QUIBDÓ	17.6	59.5
RIOHACHA	14.4	63.4
TUNJA	12.4	47.0
PROMEDIO FRONTERAS	13.5	59.0
TOTAL COLOMBIA	9.1	46.4

FUENTE DANE: Desempleo (Noviembre 2018) Informalidad (Enero 2019).

- Con respecto a indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un **NBI** promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos uno de 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78%. Esta situación es aún más dramática cuando se observa que el NBI rural en los departamentos fronterizos es de 66,3%, mientras el nacional es de 42,8%. Es pertinente mencionar que ese indicador alcanza valores superiores al 80% en departamentos fronterizos como La Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada (DANE, 2005).
- **La tasa de cobertura neta de educación** a nivel nacional en el año 2017, fue del 84,9%, mientras el promedio de los departamentos fue del 77%, ocho (8) puntos menos que la tasa nacional, registrándose departamentos con una tasa por debajo del 70%, como es el caso de San Andrés (67,64%) y Vaupés (66,48%).
- Sin duda, una de las brechas más importantes es la relacionada con la **cobertura de educación superior**. La tasa a nivel nacional en el año 2017, fue del 52.8%, mientras el promedio de los departamentos de frontera soló llegó al 21.3%, es decir, 31.43 puntos menos con relación a la cobertura nacional, registrándose departamentos con una tasa inferior al 20%, como es el caso de Putumayo (11,9%), (Guainía 11.5%), Arauca (10.5%), Vichada (9.8%), Amazonas (7,6%) y el más bajo Vaupés (4.4%). Además, la brecha en esta variable muestra un crecimiento constante.

DEPARTAMENTO	Cobertura neta educación básica % -2017	Cobertura educación superior % - 2017
AMAZONAS	83,57	7,64
ARAUCA	75,02	10,55
BOYACÁ	83,48	56,27
CHOCÓ	79,19	24,45
GUAINÍA	79,98	11,56
LA GUAJIRA	75,44	21,83
NARIÑO	70,16	25,15
NORTE DE SANTANDER	90,3	52,35

DEPARTAMENTO	Cobertura neta educación básica % -2017	Cobertura educación superior % - 2017
PUTUMAYO	75,24	11,9
SAN ANDRÉS	67,64	20,48
VAUPÉS	66,48	4,48
VICHADA	77,93	9,87
Promedio fronteras	77,04	21,38
TOTAL COLOMBIA	84,99	52,81

Fuente: Ministerio de Educación. Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

- **En temas de salud**, uno de los indicadores donde se observan mayores rezagos es en la tasa de **mortalidad infantil**, el cual está determinado por las condiciones nutricionales de la madre y los menores, por condiciones de saneamiento básico, acceso a agua potable y a servicios de salud, entre otros. El promedio nacional en 2016 fue de 16.8, muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos, mientras el promedio en los departamentos de frontera fue del 29.96, registrándose departamentos con tasas superiores a 40, como es el caso de Vichada (40.5), Chocó (40.9), Guainía (41,1), Vaupés (47,3) y el más alto Amazonas (48,1).
- La razón de **mortalidad materna** por cada cien mil nacidos vivos, en el año 2016 fue de 51.27 a nivel nacional, mientras que el promedio de los departamentos de frontera alcanzó a 141.05, registrándose departamentos que tienen una razón de mortalidad materna por encima de 200, como es el caso del Chocó (273,27), Guainía (302,57) y el más alto Vaupés (378,79).

DEPARTAMENTO	Tasa mort.materna por cien mil nacidos vivos	Tasa mort. infantil menores de 1 año por mil nacidos vivos
AMAZONAS	75,64	48,1
ARAUCA	22,84	24,3
BOYACÁ	32,99	15,4
CHOCÓ	273,27	40,9
GUAINÍA	302,57	41,1
LA GUAJIRA	180,9	32,8
NARIÑO	140,42	22
NORTE DE SANTANDER	43,97	13
PUTUMAYO	46,62	18,7
SAN ANDRÉS	0	15,4
VAUPÉS	378,79	47,3
VICHADA	194,55	40,5
Promedio fronteras	141,05	29,96
TOTAL COLOMBIA	51,27	16,8

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

- **El sector vivienda**, es otro de los que evidencia un rezago en los territorios fronterizos. El déficit cuantitativo de vivienda a nivel nacional para el año 2016 fue del 12.4%, mientras el promedio de los Departamentos de Frontera fue del 15.7%.

La mayor brecha se observa en el déficit cualitativo de vivienda, que para el mismo año a nivel nacional fue del 23.8%, al tiempo que el promedio de los departamentos de frontera alcanzó el 52.9%, es decir, más del doble que el del país. Se registran departamentos con un déficit superior al 60%, como es el caso Vichada (63.1%), San Andrés (71%) y Guainía (74.7%).

- También es pertinente destacar las brechas existentes en el tema de **agua potable y saneamiento básico**. La tasa de cobertura de acueducto a nivel nacional, para el año 2016 fue del 76.8%, mientras el promedio de los departamentos de frontera fue del 59%, es decir, 17.8 puntos menos, registrándose departamentos con una cobertura inferior al 50%, como es el caso de Vichada (42.4%), San Andrés (31.1%) y el más bajo Guainía (17.1%).
- La tasa de cobertura de alcantarillado a nivel nacional, para el año 2016 fue del 69.3%, mientras el promedio de los departamentos de frontera fue del 51.5%, es decir, 17.8 puntos menos, registrándose departamentos con una cobertura inferior al 50%, como es el caso de Boyacá (48.9%), Amazonas (46.4%), Nariño (44.4%), Chocó (41.8%) Vichada (42.4%), Guainía (12.2%) y el más bajo Vichada (3.5%).
- **En materia de energía eléctrica**, las zonas de frontera, en su mayoría, se caracterizan por no estar conectadas al servicio público domiciliario de energía eléctrica a través del Sistema Interconectado Nacional (SIN), esto se debe a su condición geográfica (dificultad de acceso, dispersión de usuarios, baja densidad de usuarios por kilómetro cuadrado, unidad agrícola y familiar de gran tamaño, mayores a 300 hectáreas; grandes distancias al punto de interconexión más cercano superiores a 100 km y deficiencia en la infraestructura de transporte), lo cual dificulta la cobertura y la adecuada prestación de dicho servicio, todo esto explica una brecha muy alta con el resto del país, En efecto, el porcentaje de cobertura de energía en el sector rural a nivel nacional, para año 2016 fue del 87.8% mientras el promedio de los departamentos de frontera solo llegó al 52.62%, registrándose departamentos con coberturas inferiores al 40%, como es el caso de Vichada (34.9%), La Guajira (33.3%) y el más bajo Guainía (12,2) .

DÉFICIT DE VIVIENDA Y COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS COLOMBIA Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA 2016					
Departamento	Déficit Cuantitativo Vivienda %-	Déficit Cualitativo Vivienda % -	Cobertura Acueducto % Rec -	Cobertura Alcantarillado % - Rec-	Cobertura Energía Sector Rural %-UPME -
BOYACÁ	7,1	33,5	66,2	48,9	93,8
CHOCÓ	12,1	80,3	67,3	41,8	68,6
GUAINÍA	12,1	74,75	17,1	12,2	12,2
LA GUAJIRA	24	52,4	78,9	76	33,3
NARIÑO	12	44,6	58,7	44,4	95,8
NORTE DE SANTANDER	10,4	26,6	68,4	67,7	79
PUTUMAYO	4,2	63	59,3	54,9	43,3
SAN ANDRÉS	7,7	71	31,1	67,8	0
VAUPÉS	36,2	40,3	83,6	83,6	56,4
VICHADA	29,3	63,1	42,4	3,5	34,9
Promedio fronteras	15,76	52,90	59	51,53	52,62
Total Colombia	12,4	23,8	76,8	69,3	87,8

Fuentes: Vivienda: DANE. Agua y Alcantarillado: Superintendencia de Servicios Públicos. Electrificación Rural: UPME.

Tomado de <https://terridata.dnp.gov.co>

De otra parte la situación de las fronteras en materia de seguridad y convivencia, en muchos aspectos, es verdaderamente crítica.

Según el último informe del Sistema de Monitoreo y Control de Cultivos Ilícitos (SIMCI), publicado el 20 de septiembre de 2018, los cultivos de coca crecieron en el país en un 17% al pasar de 146.000 hectáreas en 2016 a 171.000 hectáreas en 2017. De acuerdo con dicho informe se registran cultivos de coca en 21 departamentos del país, siendo en su orden los de mayor participación del total nacional: Nariño (27%), Putumayo (17%), Norte de Santander (16%), Cauca (9%), Antioquia (8%) y Caquetá (7%). Tres departamentos Fronterizos Nariño, Putumayo y Norte de Santander concentran el 60% de los cultivos de coca del país.

Las Zonas de Frontera no solamente sufren las consecuencias de los cultivos de uso ilícito, sino también y sobre todo, del accionar de las estructuras y grupos armados ilegales ligados al narcotráfico que se disputan sus territorios para el funcionamiento de los laboratorios y cristalizaderos y por las rutas de salida de la cocaína hacia el exterior, con su consecuente violencia, corrupción y violación de los Derechos Humanos.

A este factor de inseguridad y violencia se suman en varias regiones los de minería ilegal y deforestación y otros de carácter crónico como el contrabando, especialmente de combustibles y de la trata de personas.

La suma de estos problemas demuestra la validez de lo antes planteado en el sentido de que en lo estructural no se ha modificado la situación de mayor pobreza, marginamiento y rezago en el desarrollo de las Fronteras frente al conjunto de la Nación.

El constatar este hecho, ha motivado que a lo largo de estas dos décadas, se hayan emprendido esfuerzos institucionales encaminados a tratar de transformar positivamente la situación descrita. Entre esos esfuerzos se cuentan las iniciativas de varios legisladores, de distintas procedencias políticas, por actualizar y profundizar el contenido de la Ley 191 de 1995.

DÉFICIT DE VIVIENDA Y COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS COLOMBIA Y DEPARTAMENTOS DE FRONTERA 2016					
Departamento	Déficit Cuantitativo Vivienda %-	Déficit Cualitativo Vivienda % -	Cobertura Acueducto % Rec -	Cobertura Alcantarillado % - Rec-	Cobertura Energía Sector Rural %-UPME -
AMAZONAS	15,4	53,2	61,4	46,4	40,8
ARAUCA	18,6	32,1	73,6	71,1	73,3

En el año 2013 se presentó el Proyecto de ley 124 de Senado, “por medio de la cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política de Colombia”.

En el año 2016 se sometió a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 209, “por medio de la cual se desarrolla el artículo 337 de la Constitución Política con respecto al desarrollo económico y social de los departamentos fronterizos y se dictan otras disposiciones”.

Ambas iniciativas, por lo demás bien intencionadas y de similar contenido, no culminaron con éxito su trámite en el Congreso de la República, debido en lo fundamental, a la falta de apoyo del Gobierno nacional.

Por considerar válido y vigente lo propuesto en dichas iniciativas, a través del presente proyecto de ley, se retoman, en términos generales, las propuestas consignadas en las referidas iniciativas legislativas, actualizando obviamente sus contenidos a las normas y circunstancias actuales que configuran un nuevo contexto para el país y, en particular, para sus fronteras.

De ese contexto se destacan dos hechos fundamentales:

A nivel internacional, la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, que adoptó los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con sus respectivas metas.

En palabras de la CEPAL (2017), “El lento crecimiento económico mundial, las desigualdades sociales y la degradación ambiental que son característicos de nuestra realidad actual presentan desafíos sin precedentes para la comunidad internacional. En efecto, estamos frente a un cambio de época: la opción de continuar con los mismos patrones de producción, energía y consumo ya no es viable, lo que hace necesario transformar el paradigma de desarrollo dominante en uno que nos lleve por la vía del desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo.

Frente a estos desafíos, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, entablaron un proceso de negociación abierto, democrático y participativo, que resultó en la proclamación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030, así como la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Acuerdo de París sobre cambio climático, aprobados por todos los Estados Miembros también en 2015, presentan una oportunidad sinigual para nuestra región”.

Agrega, “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental. Esta nueva Agenda es la expresión de los

deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional para los próximos 15 años.

La Agenda 2030 es una agenda transformadora, que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente”.

De ahí que este proyecto de ley, tenga como uno de sus componentes estructurantes la formulación y adopción, en el término de un año, del *Plan de convergencia regional, cierre de brechas socioeconómicas y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las fronteras*.

Esta propuesta encuentra plena justificación en los indicadores socioeconómicos antes reseñados que evidencian que la calidad de vida de la mayoría de los habitantes de frontera está lejos de las condiciones de dignidad que se propuso como un objetivo la humanidad entera según lo consignado en la Agenda 2030.

De tal manera que si Colombia aspira a cumplir con los ODS, más allá de los promedios, que terminan desfigurando la realidad de las cosas, debe hacer un mayor esfuerzo a nivel público y privado, en las regiones con mayores precariedades económicas y sociales, como es el caso de las Zonas de Frontera.

A nivel nacional, sin duda la firma del acuerdo Final de Paz entre el Gobierno nacional y las Farc y su implementación tiene que representar una nueva oportunidad para las regiones limítrofes del país, que como pocas han sufrido las consecuencias del conflicto armado, que en buena hora se empieza a superar.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la terminación del conflicto armado con las Farc abre la posibilidad de reorientar recursos del Estado hacia la inversión en las zonas más rezagadas en materia social y económica, como es el caso de las fronteras nacionales. El posconflicto debería hacer más viable fórmulas como la creación del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo o una fórmula de mayor participación de las Fronteras en el Presupuesto General de la Nación, aquí propuestos.

Para el año 2019, los departamentos de frontera participarán en promedio en un 18.2% del PGN regionalizado, 4 puntos más, respecto a la participación del promedio de su población frente a la total del país.

Este proyecto propone que cada Departamento de Frontera participará de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, al menos en un porcentaje equivalente a cuatro (4) veces al que representa la participación de su población frente al total del país en el caso de aquellos con menos de 50.000 habitantes, a tres (3) veces para los departamentos entre 50.000 y 100.000 habitantes, a dos (2) veces para los que tiene ente 100.000 y un millón de habitantes y un porcentaje equivalente al que representa la participación de su población frente a la del total nacional, adicionado en un (1) punto para aquellos departamentos con más de un millón de habitantes, con lo cual la participación promedio alcanzaría el 21.7%, como se aprecia en el siguiente cuadro:

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN PROYECCIÓN 2019	% PARTICIPACIÓN	% PARTICIPACIÓN PGN REGIONALIZADO 2019	% PROPUESTA
AMAZONAS	79.739	0,16	0,47	0,48
ARAUCA	273.321	0,54	0,68	1,08
BOYACÁ	1.284.375	2,55	3,03	3,55
CHOCÓ	520.296	1,03	2,1	2,06
GUAINÍA	44.134	0,09	0,27	0,36
LA GUAJIRA	1.067.063	2,12	2,27	3,12
NARIÑO	1.830.473	3,63	4,17	4,63
NORTE DE SANTANDER	1.402.695	2,78	2,84	3,78
PUTUMAYO	363.967	0,72	1,15	1,44
SAN ANDRÉS	79.060	0,16	0,54	0,48
VAUPÉS	45.367	0,09	0,35	0,36
VICHADA	79.134	0,16	0,31	0,48
Promedio fronteras	7.069.624	14,03	18,20	21,79
TOTAL COLOMBIA POBLACIÓN PROYECTADA 2019	50.375.194	100		
TOTAL COLOMBIA PGN REGIONALIZADO (en miles)	40.089		100	100
Fuente población: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) https://www.colombia.com/colombia-info/estadisticas/poblacion/				
DNP: PGN de inversión regionalizado 2019.				

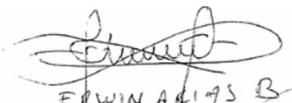
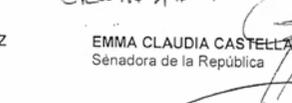
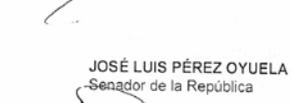
Extender y aplicar en condiciones más favorables, en las áreas de frontera, los estímulos tributarios establecidos en favor de las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), es otro de los componentes estructurantes del proyecto de ley.

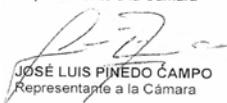
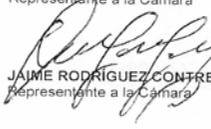
Junto con este tipo de estímulos, se plantean otros que en su conjunto tienen la finalidad de impulsar la reactivación económica y la consecuente generación de mayores ingresos y puestos de trabajo en las zonas de frontera, como la mejor garantía de la sostenibilidad de los esfuerzos que se propone realice el Estado, en favor de la equidad y la inclusión social para los habitantes de dichas zonas del país.

De igual manera, la Creación de la Agencia para el Desarrollo Fronterizo y del Fondo de Compensación para la Convergencia, el Cierre de Brechas y el Desarrollo Fronterizo, junto con otras medidas de fortalecimiento institucional tanto a nivel nacional como de las entidades territoriales de fronteras, son otras de las iniciativas contempladas en el presente proyecto de ley, que queda a consideración de los y las Honorables Congresistas de Colombia.

Presentado por:

Presentado por:

- 
ERWIN ARIAS B.
 Representante a la Cámara
- 
TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ
 Senador de la República
- 
EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
 Senadora de la República
- 
LUIS EDUARDO DÍAZGRANADOS TORRES
 Senador de la República
- 
CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
 Senador de la República
- 
DAIRA GALVIS MÉNDEZ
 Senadora de la República
- 
JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA
 Senador de la República
- 
DIDIER LOBO CHINCHILLA
 Senador de la República
- 
EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS
 Senador de la República
-
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
 Senador de la República
-
RODRIGO LARA RESTREPO
 Senador de la República
-
ARTURO CHAR CHALJUB
 Senador de la República
-
RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA
 Senador de la República

- H.S CARLOS FERNANDO MOTOA S.**
 Partido Cambio Radical
- H.S ANTONIO LUIS ZABARAIN**
 Partido Cambio Radical
- H.S GERMÁN VARÓN COTRINO**
 Partido Cambio Radical
- H.S ANA MARIA CASTAÑEDA**
 Partido Cambio Radical
- H.R JOSÉ IGNACIO MESA.**
 Partido Cambio Radical
- H.R JOÉ GABRIEL AMAR**
 Partido Cambio Radical
- H.R CESAR LORDUY M.**
 Partido Cambio Radical
- 
H.R MODESTO AGUILERA VIDES
 Partido Cambio Radical
- H.R KARINA ROJANO.**
 Partido Cambio Radical
- 
H.R ANGELA SANCHEZ LEAL
 Partido Cambio Radical
- H.JOSÉ DANIEL LÓPEZ**
 Partido Cambio Radical
- 
H.R JORGE BENEDETTI M
 Partido Cambio Radical
- H.R KAREN CURE CORCIONE.**
 Partido Cambio Radical
- 
H.R GUSTAVO PUENTES DIAZ
 Partido Cambio Radical
- ERWIN ARIAS BETANCUR**
 Representante a la Cámara
- 
ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO
 Representante a la Cámara
- GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO**
 Representante a la Cámara
- 
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
 Representante a la Cámara
- CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**
 Representante a la Cámara
- DAVID ERNESTO PULIDO NOVOA**
 Representante a la Cámara
- JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**
 Representante a la Cámara
- CARLOS MARIO FARELO DAZA**
 Representante a la Cámara
- 
JOSÉ LUIS PINEDO CAMPO
 Representante a la Cámara
- 
JAIMÉ RODRÍGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara
- BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**
 Representante a la Cámara
- CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ**
 Representante a la Cámara
- JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**
 Representante a la Cámara
- 
ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA
 Representante a la Cámara
- 
JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara
- 
SALM VILLAMIL QUESSEP
 Representante a la Cámara


HÉCTOR JAVIER VERGARA SIERRA
Representante a la Cámara


AQUILES MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara



ÓSCAR CAMILO ARANGO CÁRDENAS
Representante a la Cámara

OSWALDO ARCOS BENAVIDES
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 158 - Jueves, 28 de marzo de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 334 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de protección a los consumidores que adquieren vivienda sobre planos.....	1
Proyecto de ley número 335 de 2019 Cámara, por medio del cual se establecen medidas de protección para el recurso hídrico y las cuencas hidrográficas.....	3
Proyecto de ley número 336 de 2019 Cámara, por la cual se expiden normas en materia tributaria territorial y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 337 de 2019 Cámara, por medio del cual se establece un Régimen Especial para los Municipios, Departamentos y Regiones de Frontera de Colombia, en aplicación del artículo 337 de la Constitución Política Colombiana.	17