



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1518

Bogotá, D. C., viernes, 22 de octubre de 2021

EDICIÓN DE 10 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2021 SENADO

“por la cual establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).”

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.006 de 2021 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS ADMINISTRADOS Y RECAUDADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN."

Lista de los Decentes

1. Objeto de la Ponencia

El objetivo es rendir ponencia positiva al proyecto de ley de la referencia, para que la información fiscal de los contribuyentes de los impuestos del orden nacional, administrados y recaudados por la DIAN se haga pública, y aportar de esta manera a una mayor transparencia en la haga una mayor claridad sobre al forma en que se distribuye la carga fiscal y se mejore la capacidad de la ciudadanía para estar informada sobre el particular.

2. Antecedentes

La iniciativa ha sido incluida en varias ponencias alternativas de reforma tributaria realizadas por senadores y representantes de la oposición, así en la discusión del proyecto de ley 197/2018 senado – 24772018 cámara -finalmente aprobada como ley 1943 de 2018, se introdujo una propuesta que estaba orientada a ordenar a la DIAN que hiciera una "publicación anonimizada de datos de las declaraciones de renta de las personas jurídicas y naturales" propuesta que fue negada en las discusiones en comisiones económicas conjuntas, y que luego también fue descartada como proposición en la plenaria de Senado.

Estas proposiciones también se presentaron en el debate del proyecto de ley 227/2019 Senado – 278/2019 Cámara -finalmente aprobado como ley 2019/2019- y tampoco fue acogida ni por las comisiones económicas, ni por la plenaria del senado.

Finalmente, en 2020, el Representante a la Cámara David Racero radicó en la comisión tercera de cámara, el proyecto de ley 253/2020 C "Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad" en el cual estableció:

- a. Ordenar la anonimización de los datos tributarios de los contribuyentes
- b. La creación de criterios y procesos de interoperabilidad de datos con otras bases de datos de la DIAN.
- c. Actualizar y anonimizar datos de las declaraciones tributarias en poder de la DIAN desde el año 2000.

Este proyecto de ley fue negado por la comisión tercera en abril de 2021, lo que indica que a pesar de insistir en la necesidad de un mayor nivel de transparencia de la información, el

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No.006 de 2021 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS ADMINISTRADOS Y RECAUDADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN."

Congreso se ha negado a permitir que la ciudadanía conozca la forma en que se están distribuyendo las cargas fiscales de las personas naturales y jurídicas, sin embargo, como están demostrando los muy recientes acontecimientos de los Pandora Papers, esta necesidad de transparencia es hoy más necesaria que nunca.

Recientemente instituciones multilaterales como el BID (2016), la OCDE (

3. Consideraciones

La transparencia y disponibilidad de información pública, es un insumo clave para el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas. La carencia de información o la baja calidad de la misma, inciden de manera definitiva en la capacidad que tienen las instituciones públicas para evaluar y medir el impacto y avance de las medidas que se toman para resolver un problema determinado.

En este sentido, la disponibilidad de la información sobre los aportes de los contribuyentes por vía de los tributos enfrenta en Colombia un enorme nivel de opacidad que dificulta la toma de decisiones informada, el control social y político sobre el desempeño de las reformas tributarias y su impacto sobre la eficiencia y la equidad, y los estudios y análisis de expertos independientes sobre la carga fiscal y la capacidad real de los diferentes contribuyentes, así como sobre la distribución de la carga fiscal.

El presente proyecto de ley tiene por objetivo ordenar que se tomen las medidas necesarias por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- para que se hagan públicas las declaraciones de los diferentes impuestos percibidos por el Gobierno Nacional, con el fin de hacer seguimiento del impacto de las decisiones en materia tributaria sobre los impuestos efectivamente pagados por los diferentes contribuyentes, identificando los niveles de subsidio tributario otorgados a cada uno y permitiendo con ellos hacer estudios más precisos sobre los niveles de eficiencia y equidad de los tributos administrados por la Nación.

De igual forma la ponencia adiciona una medida para ordenar a los funcionarios públicos a que revelen la posesión de cuentas bancarias, o la participación en empresas ubicadas en paraísos fiscales, de acuerdo con la clasificación vigente realizada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales e insta a la misma a realizar una actualización que tome

<p>en cuenta la evaluación de otras entidades y organizaciones como la OCDE y a Unión Europea.</p> <p>La preocupación por los niveles de publicidad y transparencia de la información tributaria no es nueva, ya desde principios de siglo diversos investigadores y entidades internacionales han clamado por un aumento de la información disponible en materia tributaria, que no solamente se limita a la verificación pública de las declaraciones de los diferentes contribuyentes, sino también a la información que complementa lo expuesto en las declaraciones, particularmente de los impuestos sobre la Renta y el patrimonio.</p> <p>De hecho, en el marco de estos procesos, los gobiernos de América Latina en su conjunto (salvo Bolivia, Salvador, México y Nicaragua) han firmado la "declaración de Punta del Este" que consiste en un esfuerzo de coordinación regional que tiene por objetivo la implementación de los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal y el establecimiento de planes de acción nacionales para el desarrollo e impulso de estos objetivos.</p> <p>Acogerse a dichos estándares busca que se desarrollen herramientas de información que aporten a la lucha contra la evasión fiscal y otros delitos financieros, a la par de fortalecer las democracias de la región, posibilitando un debate público sobre el impacto de los diferentes marcos normativos tributarios sobre la carga fiscal y los beneficios tributarios asignados a cada contribuyente.</p> <p>Tal como indica el informe "Transparencia Fiscal en América Latina 2021"¹, en noviembre de 2020 los estados signatarios de la Declaración de Punta del Este -entre los que está incluido Colombia- aprobaron un "ambicioso plan de trabajo, y un marco de gobernanza para el periodo 2021-2023 con el fin de apoyar la aplicación de los objetivos de la declaración" basados fundamentalmente en el Intercambio de Información (IDI) y el fortalecimiento de las administraciones tributarias.</p> <p>En este sentido hay que señalar que el IDI es un tema fundamental para reducir los niveles de evasión fiscal, particularmente las que se realizan a través de operaciones entre las</p> <p><small>¹ Informe sobre Transparencia Fiscal en América Latina. Informe de progreso de la Declaración de Punta del Este. OECD. Disponible en https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Transparencia-Fiscal-en-América-Latina-2021.pdf</small></p>	<p>diferentes jurisdicciones tributarias, en un segundo momento el desarrollo de mecanismos de transparencia fiscal están orientados a brindar la mayor cantidad disponible a los contribuyentes y organizaciones de la sociedad civil y la academia, para apoyar estudios sobre la realidad tributaria de los países.</p> <p>Ahora bien, las buenas prácticas en materia de información estadística y especialmente en lo relacionado con las estadísticas oficiales requieren que haya un acceso imparcial y simultáneo a la información² con el objeto de permitir el desarrollo adecuado y balanceado de análisis fundamentales como el de la estimación de la carga tributaria y su distribución entre los diferentes contribuyentes. En el contexto regional y particularmente para el caso colombiano existen enormes limitaciones para el acceso a la información tributaria y particularmente a las declaraciones de los contribuyentes, en los diferentes impuestos pagados.</p> <p>Estas deficiencias fueron reconocidas incluso por el gobierno nacional a través del hoy ex Presidente Juan Manuel Santos, quien en la presentación en Bogotá en 2014 del libro "El Capital en el siglo XXI" reconoció que en materia de divulgación de información sobre la realidad tributaria de los contribuyentes en Colombia existen enormes sesgos y vacíos en materia de acceso y confiabilidad, anunciando en aquel entonces que se tomarían las medidas necesarias para garantizar la transparencia y la publicación de más y mejores datos, protegiendo la confidencialidad de los mismos³.</p> <p>Recientemente y como parte de un esfuerzo investigativo y de preocupación por los efectos de la política tributaria en temas clave relacionados con la desigualdad y la distribución del ingreso, diferentes actores (todos ellos del mundo académico) se han aproximado a analizar las dimensiones de la carga tributaria y su distribución a partir de información más o menos completa</p> <p>En este sentido hay que destacar los trabajos de los profesores Espitia & Garay (2021)⁴ quienes han hecho estimaciones de la carga fiscal por los diferentes tipos de contribuyentes</p> <p><small>² Rodríguez, J. Distribución de la carga tributaria: cuestiones de medición y políticas. FESCOL, 2017 Disponible en http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13863.pdf</small> <small>³ Ibid.</small> <small>⁴ Espitia, J.; Garay, LJ (2020) Desigualdad y Reforma Tributaria en Colombia, Ediciones DESDE ABAJO, 2020.</small></p>			
<p>y aportado de manera enorme al debate sobre las medidas necesarias para mejorar la equidad tributaria en el país. Al igual que los trabajos de investigadores como Ávila⁵ quien señala que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - "Es posible poner a disposición de la ciudadanía colombiana microdatos tributarios anonimizados, obtenidos de las declaraciones de impuestos individuales, sin que por ello se vulnere el derecho constitucional a la intimidad y la reserva tributaria debidamente establecida. - Existen técnicas que permiten lograr la anonimización de datos individuales y en la medida en que Colombia logre avanzar en tal sentido se abren enormes e importantes posibilidades para contribuir en el diagnóstico económico y social de diversas problemáticas nacionales y para desarrollar instrumentos que permitan evaluar la eficiencia de algunas políticas públicas. - El potencial conflicto entre el derecho a la intimidad y el derecho a acceder a la información puede resolverse si se garantiza que los datos publicados a nivel individual son anónimos e impersonales, tal como ocurre en otras administraciones tributarias y en Colombia con algunas estadísticas producidas por el DANE" <p>Sin embargo, estos estudios y análisis son la excepción y no la regla y ello depende tal como señala Rodríguez porque la práctica corriente para obtener los datos anonimizados de las declaraciones de impuestos consiste en elevar una solicitud particular ante la DIAN, la cual responde caso por caso, "con el agravante de que unas solicitudes son más exitosas que otras" lo cual depende seguramente del solicitante y su capacidad de "lobby" ante los gestores de la información de la DIAN.</p> <p>Estas medidas de disposición de la información tributaria tienen antecedentes importantes a nivel global, especialmente en Estados Unidos y en buena parte de los países de Europa donde desde finales de los años 80 (algunos incluso mucho antes como Estados Unidos que publica información sobre sus contribuyentes desde 1916) permiten la consulta pública de los microdatos tributarios de las declaraciones de impuestos (no solo de renta o patrimonio, sino de todos los tributos recaudados por el Estado) sin que esta publicidad</p> <p><small>⁵ Avila, J. (2017) Información tributaria al servicio de la política económica y social, FESCOL. Disponible en https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13927.pdf</small></p>	<p>haya deteriorado el carácter privado de dichos documentos debido a las técnicas que se emplean para garantizar su anonimato.</p> <p>Esta posibilidad riñe con la disposición consagrada en el Estatuto Tributario, que en su artículo 583 declara las condiciones de la reserva tributaria, y dispone el uso de la misma solo para lo pertinente para los procesos de control, información, para la gestión del recaudo por parte de las entidades financieras y para los procesos judiciales pertinentes, que estén vinculados a los procesos de control de lavado de activos. Por ello, el presente proyecto de ley propone una modificación de dicho artículo y señala algunos elementos adicionales que deben permitir una anonimización de datos eficaz y rápida.</p> <p>Finalmente, como argumento clave para este proyecto, hay que señalar que actualmente el DANE cuenta con una "Guía para la anonimización de bases de datos en el Sistema Estadístico Nacional" el cual establece de manera técnica y fiable el proceso de anonimización que garantice la privacidad de los datos de los contribuyentes y sobre el que la DIAN puede desarrollar el mandato de este proyecto de ley.</p> <p>Antecedentes legislativos</p> <p>En 2020, el Representante a la Cámara David Racero radió en la comisión tercera de cámara, el proyecto de ley 253/2020 C "Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad" en el cual establecía:</p> <ol style="list-style-type: none"> d. Ordenar la anonimización de los datos tributarios de los contribuyentes e. La creación de criterios y procesos de interoperabilidad de datos con otras bases de datos de la DIAN. f. Actualizar y anonimizar datos de las declaraciones tributarias en poder de la DIAN desde el año 2000. <p>Este proyecto de ley fue negado por la comisión tercera en abril de 2021.</p> <p>4. Pliego de Modificación.</p> <table border="1" data-bbox="841 2210 1250 2261"> <tr> <td>Proyecto original</td> <td>Ponencia Primer Debate</td> <td>Modificación</td> </tr> </table>	Proyecto original	Ponencia Primer Debate	Modificación
Proyecto original	Ponencia Primer Debate	Modificación		

<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto, establecer los criterios para la anonimización de los datos de las declaraciones de impuestos administrados por la Nación a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, para su disposición y consulta por parte del público.</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto, establecer los criterios para la anonimización de los datos de las declaraciones de impuestos administrados por la Nación a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, para su disposición y consulta por parte del público.</p>	<p>Se mantiene igual</p>	<p>cumpliendo lo establecido por la ley 1712 de 2014.</p>	<p>información en un portal accesible al público, cumpliendo lo establecido por la ley 1712 de 2014.</p>	
<p>Artículo 2. Adiciónese un parágrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario. Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección General de Impuestos Nacionales deberá garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera periódica y en formato accesible para su consulta y procesamiento por parte del público. La Dirección General de Impuestos deberá disponer dicha información en un portal accesible al público.</p>	<p>Artículo 2. Adiciónese un parágrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario. Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección General de Impuestos Nacionales deberá garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de <u>manera anual, durante el segundo semestre del año</u>, en formato accesible para su consulta y procesamiento por parte del público. La Dirección General de Impuestos deberá disponer dicha</p>	<p>Se establece una periodicidad anual y se fija que la información se presente durante el segundo semestre del año fiscal, permitiendo que la Administración Tributaria tenga el tiempo necesario para realizar el proceso.</p>	<p>Artículo 3. Cobertura de la anonimización de datos. La DIAN deberá realizar el proceso de anonimización de datos y su publicación, para las declaraciones de los impuestos administrados por la entidad, a partir de la vigencia fiscal del año 2010 en adelante, y deberá presentar información para todos los impuestos administrados por la entidad.</p>	<p>Artículo 3. Cobertura de la anonimización de datos. La DIAN deberá realizar el proceso de anonimización de datos y su publicación, para las declaraciones de los impuestos administrados por la entidad, a partir de la vigencia fiscal del año <u>2020</u> en adelante, y deberá presentar información para todos los impuestos administrados por la entidad.</p>	<p>Por conveniencia de la información se cambia la temporalidad de la anonimización de datos, evitando un trabajo oneroso y buscando enfocar la revelación en información relevante para la supervisión y vigilancia por parte del público.</p>
<p>los recursos del Presupuesto General de la Nación, en el marco del programa de "Fortalecimiento de la Gestión y Sector Hacienda".</p>	<p>General de la Nación, en el marco del programa de "Fortalecimiento de la Gestión y Sector Hacienda", <u>sin que ello obste para que la entidad gestione recursos de otras fuentes para este fin.</u></p>		<p>con el apoyo del DANE para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de los datos de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes.</p>	<p>le permitan contar con el apoyo del DANE para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de los datos de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes.</p>	
<p>Artículo 5. Estándares y procedimientos para la anonimización y publicación de información. Con el fin de garantizar el cumplimiento de altos niveles de rigurosidad en el tratamiento y procesamiento de los datos, y la anonimización de los mismos, la DIAN deberá observar los lineamientos establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- para el tratamiento de datos en el marco de los Sistemas Estadísticos Nacionales y su código de buenas prácticas. Para tal efecto la DIAN deberá adelantar todas las acciones administrativas que</p>	<p>Artículo 5. Estándares y procedimientos para la anonimización y publicación de información. Con el fin de garantizar el cumplimiento de altos niveles de rigurosidad en el tratamiento y procesamiento de los datos, y la anonimización de los mismos, la DIAN deberá observar los lineamientos establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- para el tratamiento de datos en el marco de los Sistemas Estadísticos Nacionales y su código de buenas prácticas. Para tal efecto la DIAN deberá adelantar todas las acciones administrativas que</p>	<p>Se mantiene igual</p>	<p>Artículo 6. Cumplimiento de las medidas de anonimización y publicación. La DIAN contará con un año a partir de la expedición de la presente ley, para disponer de la anonimización y publicación de la información de las declaraciones de impuestos de las vigencias 2019 y 2020, y 18 meses para la anonimización y publicación de la información de las vigencias 2010-2018. La DIAN deberá presentar un informe de avance anual de dicho proceso a las comisiones económicas del Congreso de la República, como anexo al informe anual de gestión de dicha entidad.</p>	<p>Artículo 6. Cumplimiento de las medidas de anonimización y publicación. La DIAN contará con un año a partir de la expedición de la presente ley, para disponer de la anonimización y publicación de la información de las declaraciones de impuestos de las vigencias <u>2020 y 2021, y de allí en adelante, deberá cumplir con los tiempos establecidos en el artículo 2 de la presente ley.</u> La DIAN deberá presentar un informe <u>sobre los resultados del proceso de anonimización</u>, a las comisiones económicas del Congreso de la República, como anexo al informe anual de gestión de dicha entidad.</p>	<p>Se ajusta el artículo para hacerlo coherente con el cambio introducido en el artículo 3 del proyecto.</p>
			<p>Artículo 7. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir</p>	<p>Artículo 7. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir</p>	<p>Se mantiene igual</p>

de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.	de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.	
---	---	--

5. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la ley 5ta de 1992, se rinde PONENCIA POSITIVA y solicito en consecuencia a los miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República dar debate al proyecto de ley No.006 de 2021 cámara "POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS ADMINISTRADOS Y RECAUDADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN."

Atentamente



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República
Lista de los Decentes

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de ley No.006 de 2021

"POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS ADMINISTRADOS Y RECAUDADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN."

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 7. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto, establecer los criterios para la anonimización de los datos de las declaraciones de impuestos administrados por la Nación a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, para su disposición y consulta por parte del público.

Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección General de Impuestos Nacionales deberá garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera anual, durante el segundo semestre del año, en formato accesible para su consulta y procesamiento por parte del público.

La Dirección General de Impuestos deberá disponer dicha información en un portal accesible al público, cumpliendo lo establecido por la ley 1712 de 2014.

Artículo 3. Cobertura de la anonimización de datos. La DIAN deberá realizar el proceso de anonimización de datos y su publicación, para las declaraciones de los impuestos administrados por la entidad, a partir de la vigencia fiscal del año 2020 en adelante, y deberá presentar información para todos los impuestos administrados por la entidad.

Artículo 4. Financiación del proceso de anonimización y publicación de la información. Con el fin de contar con los recursos financieros necesarios, la DIAN deberá adelantar la formulación y viabilización de un proyecto de inversión que le permita contar con los recursos para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de datos, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, en el marco del programa "Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Hacienda", sin que ello obste para que la entidad gestione recursos de otras fuentes para este fin.

Artículo 5. Estándares y procedimientos para la anonimización y publicación de información. Con el fin de garantizar el cumplimiento de altos niveles de rigurosidad en el tratamiento y procesamiento de los datos, y la anonimización de los mismos, la DIAN deberá observar los lineamientos establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- para el tratamiento de datos en el marco de los Sistemas Estadísticos Nacionales y su código de buenas prácticas.

Para tal efecto la DIAN deberá adelantar todas las acciones administrativas que le permitan contar con el apoyo del DANE para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de los datos de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes.

Artículo 6. Cumplimiento de las medidas de anonimización y publicación. La DIAN contará con un año a partir de la expedición de la presente ley, para disponer de la anonimización y publicación de la información de las declaraciones de impuestos de las vigencias 2020 y 2021, y de allí en adelante deberá cumplir con los tiempos establecidos en el artículo 2 de la presente ley.

La DIAN deberá presentar un informe sobre los resultados del proceso de anonimización a las comisiones económicas del Congreso de la República, como anexo al informe anual de gestión de dicha entidad.

Bogotá D.C., 22 de octubre de 2021


En la fecha se recibió Ponencia Positiva y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N°. 006 de 2021 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS ADMINISTRADOS Y RECAUDADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN"; Presentada por el Senador Gustavo Bolívar Moreno, enviada al correo a las 22:52 p.m.

Cordialmente,

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO NÚMERO 133 DE 2020 SENADO**

por medio del cual se prohíbe en la contratación estatal los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones.

<p>1. Antecedentes Legislativos de la Iniciativa.</p> <p>Esta iniciativa fue presentada el pasado 22 de julio de 2020 por los Honorables Senadores Sandra Liliana Ortiz Nova, Juan Luis Castro Córdoba, Iván Leonidas Name Vásquez e Iván Marulanda Gómez y de los Honorables Representantes León Fredy Muñoz Lopera, César Ortiz Zorro, Wilmer Leal y Fabián Díaz Plata, la misma se encuentra debidamente publicada en la Gaceta del Congreso N° 613/20.</p> <p>Fue presentada ponencia para primer debate por los Senadores Daira de Jesús Galvis Méndez, Maritza Martínez Aristizábal y José Obdulio Gaviña Vélez y fue aprobada en sesiones virtuales de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República los días catorce (14) de abril y ocho (08) de junio de dos mil veintiuno (2021)</p> <p>2. Objeto.</p> <p>La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover la protección del Medio Ambiente y la Salud Pública a través de una prohibición en cabeza de las entidades estatales para suscribir contratos para la compra o suministro de productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o de poliestireno expandido.</p> <p>3. Contenido del Proyecto de Ley.</p> <p>El presente proyecto cuenta con 5 artículos, incluida la vigencia en los cuales se desarrolla:</p> <ol style="list-style-type: none"> Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Plásticos de un solo uso. Artículo 3. Principios. Artículo 4. Prohibición de suscripción de contratos para la compra y/o suministro de productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o poliestireno expandido. Artículo 5. Vigencia y derogatorias. <p>4. Marco Jurídico del Proyecto de Ley.</p> <p>El Proyecto de Ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1°, de la Ley 5ª de 1992, pues se trata de una iniciativa Congresional presentado a consideración del Congreso de la República por los Honorables Senadores Sandra Liliana Ortiz Nova, Juan Luis Castro Córdoba, Iván Leonidas Name Vásquez e Iván Marulanda Gómez y de los Honorables Representantes León Fredy Muñoz Lopera, César Ortiz Zorro, Wilmer Leal y Fabián Díaz Plata, ante la Secretaría General del Senado</p>	<p>de la República, siendo publicada en la Gaceta del Congreso, N° 613/20.</p> <p>Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a su origen, las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Así mismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.</p> <p>5. Justificación.</p> <p>El compromiso con el medio ambiente, su recuperación y su estabilización hacen que sea necesario la creación de políticas que le apuesten de manera inmediata a generar cambios trascendentales en favor de la disminución de la contaminación ambiental y el daño a los ecosistemas.</p> <p>Si bien es cierto que la protección del ambiente es una tarea que nos corresponde a todos, también lo es que son las entidades públicas las primeras a las que les corresponde sumar esfuerzos y empezar a actuar, creando acciones de cambio y generando estrategias que incentiven la disminución y erradicación de los plásticos de un solo uso.</p> <p>Es entonces, deber de las Entidades del Orden Nacional y del Orden Territorial velar por el interés colectivo de un ambiente sano garantizando la integridad del patrimonio natural y abrigando el principio de armonía regional que contempla la ley 99 de 1993.</p> <p>A. De los plásticos</p> <p>Plástico: material ligero, resistente, higiénico, moldeable e inoxidable, utilizado para elaboración de múltiples utensilios y elementos con amplias aplicaciones.</p> <p>Los plásticos se derivan de los recursos naturales como la sal, el gas, el petróleo y el carbón y su estructura se compone fundamentalmente de monómeros, que son moléculas de carbono e hidrogeno y es la unión de varios monómeros lo que hace que se componga un polímero (p.e. polietileno).</p> <p>En general existen dos grupos principales de plásticos los termoplásticos que son aquellos que no alteran su estructura química durante el calentamiento, es el caso de polietileno, el segundo grupo, denominado termoestables que al momento del moldeamiento sufren cambios químicos y una vez moldeados por el efecto del calor no pueden modificar su forma es el caso entre otros de las resinas fenólicas.</p> <p>Si bien los plásticos son usados para la elaboración de muchos materiales, lo claro es que en su fabricación se realizan diversos procesos químicos que contaminan la atmosfera y contribuyen al efecto invernadero que, si bien es un proceso natural, está en constante aceleración por el aumento artificial que generan los gases efecto invernadero con lo cual</p>
<p>se generan cambios drásticos en la temperatura del ambiente, que hacen que aumente desmedidamente.</p> <p>Es decir, el problema se deriva del desequilibrio, lo que hace necesario nivelar nuestras acciones a fin de que las mismas causen los menores impactos posibles, las afectaciones a los ecosistemas, la reducción de superficie de los glaciares, la elevación del nivel de agua en los mares, son acciones preocupantes que amerita cambios inmediatos principalmente en la erradicación y máxima disminución de los impactos contaminantes que generan materiales como el plástico, el cual no solo contamina con su elaboración sino por su lenta biodegradación.</p> <p>Gran parte de la producción del plástico estriba de los hidrocarburos fósiles (petróleo, gas y carbón) que son recursos no renovables o agotables</p> <p>B. Tipos de plásticos</p> <p>Los plásticos se identifican con código numérico que va del 1 al 7 y según los Gestores de Residuos se discriminan en los siguientes tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> PET (Polietileno tereftalato). El PET se utiliza principalmente en la producción de botellas para bebidas. A través de su reciclado se obtiene principalmente fibras para relleno de bolsas de dormir, alfombras, cuerdas y almohadas. HDPE (Polietileno de alta densidad). El HDPE normalmente se utiliza en envases de leche, detergente, aceite para motor, etc. El HDPE tras reciclarse se utiliza para macetas, contenedores de basura y botellas de detergente. PVC (Cloruro de polivinilo). El PVC es utilizado en botellas de champú, envases de aceite de cocina, artículos de servicio para casas de comida rápida, etc. El PVC puede ser reciclado como tubos de drenaje e irrigación. LDPE (Polietileno de baja densidad). El LDPE se encuentra en bolsas de supermercado, de pan, plástico para envolver. El LDPE puede ser reciclado como bolsas de supermercado nuevamente. PP (Polipropileno). El PP se utiliza en la mayoría de recipientes para yogurt, sorbetes, tapas de botella, etc. El PP tras el reciclado se utiliza como viguetas de plástico, peldaños para registros de drenaje, cajas de baterías para autos. PS (Poliestireno). El PS se encuentra en tazas desechables de bebidas calientes y bandejas de carne. El PS puede reciclarse en viguetas de plástico, cajas de cintas para casetes y macetas. Otros. Generalmente indica que es una mezcla de varios plásticos. Algunos de los productos de este tipo de plástico son: botellas de ketchup para exprimir, platos para hornos de microondas, etc. Estos plásticos no se reciclan porque no se sabe con certeza qué tipo de resinas contienen.¹ <p>¹ Gestores de Residuos. Revisado en https://gestoresderesiduos.org/noticias/la-clasificacion-de-los-plasticos, Revisado el 20 de enero de 2020.</p>	<p>C. Tratamiento de los residuos plásticos</p> <p>Reducir, reutilizar y recuperar-reciclar, como en el resto de residuos son las posibilidades para efectuar un tratamiento a los residuos plásticos. Ignacio Aracil, define las 3R, indicando que por cada uno de estos conceptos debe entenderse lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> REDUCIR: "Utilización de menos cantidad de plásticos para cubrir las prestaciones de un producto con la misma eficacia, y por otro, en el diseño del producto de modo que reduzca el consumo de material (...)" REUTILIZAR: "Los plásticos son materiales especialmente adecuados para ser reutilizados, debido a que son duraderos, lavables, resistentes, esterilizables (...)" RECUPERAR: "Alternativas de tratamiento" <p>Estamos sumergidos en una cultura consumista y poco consciente de usar y tirar, es por eso que la utilización de las 3R ecológicas son indispensables para disminuir el volumen de residuos generados, con ellas se pretende el desarrollo de hábitos de consumo responsable reducir, reutilizar y reciclar son pasos de suprema importancia que generarán cambios satisfactorios en favor del ambiente.</p> <p>A manera de síntesis cuando hablamos de REDUCIR hablamos de simplificar o disminuir el consumo, al referimos a REUTILIZAR como su nombre lo indica es volver a utilizar o alargar la vida útil de un producto, y por último RECICLAR tratar lo que ya se ha usado con el fin de obtener nuevos productos y preservar materiales potencialmente útiles.</p> 

D. Plásticos de un solo uso

Los plásticos de un solo uso como su nombre lo indica son aquellos que se utilizan por una única vez y luego son desechados, entre los más utilizados se encuentran los sorbetes o pitillos, envases de poliestireno, bolsas plásticas, filtros de productos de tabaco, botellas plásticas, platos desechables, vasos de poliestireno expandido, mezcladores, envolturas de alimentos.

Si bien los plásticos de un solo uso, hacen parte de la cotidianidad, lo claro es que estos materiales no se reciclan con facilidad y la contaminación que genera en el ambiente puede prolongarse por años, pues su descomposición a través de procesos naturales en algunos de estos elementos puede superar incluso los mil años.

Es la composición química de estos plásticos la que obstaculiza el proceso de reciclaje en consecuencia varios expertos han señalado que: "El uso masivo de un material tan duradero en nuestras actividades cotidianas, lo convierte en un grave riesgo de consecuencias globales desastrosas. En síntesis, el plástico es un material que la naturaleza no puede asimilar y se convierte en deteriorante o contaminante" (Gil Mora, 2018)

Desde los años 50 la producción de plástico ha sido por mucho mayor a la de otros tipos de materiales y los envases plásticos en los que por lo general se venden muchos de alimentos que se consumen representan aproximadamente la mitad de los residuos plásticos en el mundo.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente "Sólo el 9% de los nueve mil millones de toneladas de plástico que se han producido hasta ahora en el mundo han sido recicladas (...) Si los patrones de consumo y prácticas de gestión de residuos actuales continúan, entonces para el año 2050 habrá aproximadamente unos 12 mil millones de toneladas de basura plástica en los vertederos y en el medio ambiente" (Plásticos de un solo uso-una de ruta para la sostenibilidad)

Ahora como ya se ha indicado la mayoría de plásticos no se biodegradan siendo su descomposición lenta, fragmentaria generando lo que se conoce como micro-plásticos y según estudios la descomposición de las bolas de plástico tarda más de mil años, tiempo en el que contamina las fuentes hídricas y el suelo.

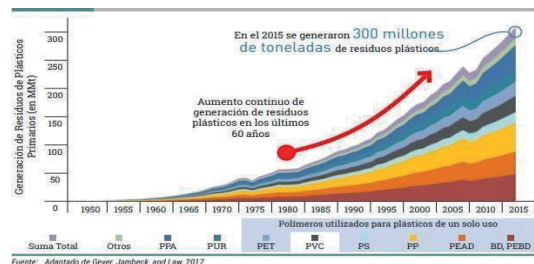
Todo lo anterior permite indicar que los impactos derivados de la utilización indiscriminada de los plásticos utilizados una sola vez y desechados luego de su utilización ameritan la intervención y acción prioritaria de todas las entidades estatales, apuntándole a lograr una verdadera sostenibilidad ambiental, en donde el desarrollo, la economía y el ambiente se

trabajen conjuntamente.

Algunos polímeros utilizados en la producción de plásticos de un solo uso

1. **Poliétileno de baja densidad:** usado para la elaboración de bandejas, recipientes y rollos para envolver alimentos.
2. **Poliétileno de alta densidad:** usado botellas de leche, bolsas para congelador, recipientes de helados y otros.
3. **Tereftalato de poliétileno:** usado para botellas de agua, jugos y otras bebidas, recipientes para el suministro de líquidos de limpieza, bandejas.
4. **Poliestireno:** usado en la producción de Cubiertos, platos, plásticos.
5. **Poliestireno expandido:** usado para la fabricación de vasos para bebidas calientes, recipientes aislantes para alimentos, envases de protección para artículos delicados o frágiles.

La generación de residuos plásticos ha venido en aumento, al punto de ser una amenaza para la población pues su acrecentamiento desmesurado genera grave afectación en los ecosistemas y el ambiente, tal cual se observa en esta gráfica que relaciona esta problemática a partir de 1950 hasta 2015, año en el que se generaron 300 millones de toneladas de residuos plásticos en el mundo.



Lo anterior a pesar de que, en el pasado, existían alternativas con la vocación de ser

¹ ONU. Plásticos de un solo uso-una hoja de ruta para la sostenibilidad. Encontrado en https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y

reutilizadas o cuyo impacto – de ser bien dispuestos los residuos - no presuponia una afectación exorbitante para el medio ambiente. A continuación, se citan algunos ejemplos:

SUSTITUCIÓN DE MATERIALES POR PLASTICOS DE UN SOLO USO

ARTICULO	MATERIAL TRADICIONAL	MATERIAL ACTUAL
EMBASES PARA LECHE, JUGOS ACEITES, JABONES, SHAMPÚES, PASTA DE DIENTES	VIDRIO-METAL	BOLSAS-RECIPIENTES PLÁSTICOS
CEMENTO	PAPEL-VIDRIO-METAL	BOLSAS PLÁSTICAS- PELICULAS-TUBOS LASMINADOS
	YUTE	SACOS TEJIDOS DE POLIPROPILENO- POLIETILENO DE ALTA DENSIDAD

Ahora si hablamos de economía lo claro es que, si empezamos a reducir en la mayor medida el uso de plásticos de un solo uso, estaremos desde ya apostándole a una disminución de lo que se tendrá que invertir en dinero para eliminar los plásticos que se están acumulando en el ambiente. Si se toma en consideración la experiencia internacional, se tiene que en Europa la limpieza de limpiar las costas y las playas requiere alrededor de €630 millones por año², cifra que equivale a que cada uno de los 27 Estados que la componen deben disponer, en promedio, de €23,3 millones en cada anualidad.

En igual sentido, otra de las externalidades negativas generadas por la proliferación de los plásticos de único uso en los ecosistemas, conforme lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, es el daño económico generado a los mares y océanos, el cual es estimado en alrededor de USD 13 mil millones por año.

E. CONTEXTO INTERNACIONAL

Si bien es cierto alrededor del mundo se ha venido gestionando una lucha conjunta para dar respuesta al inclemente cambio climático hoy presente en todas las regiones del planeta, cuando nos referimos a amenazas para el medio ambiente no sólo pensamos en el efecto invernadero, en las heladas o altas temperaturas, en la contaminación marina o la polución en las urbes, también hablamos de la urgente necesidad de reciclar, de separar, de reutilizar, hablamos sobre el aprovechamiento y uso eficiente de los desechos. Por lo anterior, las grandes potencias como La unión europea ha sido líder en reunir, acoplar y mantener relaciones multilaterales con cientos de estados cuyo objetivo es el mismo fin, la concientización mundial en materia medioambiental.

² European Commission, 2015

Desde hace más de dos décadas se han creado tratados, acuerdos, convenciones, pactos y estrategias globales que enmarcan el contexto de cuidado al medio ambiente. Ejemplo de ello es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y es el tratado internacional que busca darle solución a la problemática del cambio climático. Se firmó en la Cumbre de Río de 1992 y entró en vigor en 1994. El objetivo de la Convención es "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible".

Actualmente, 196 países hacen parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Entre ellos, los 193 países miembros del sistema internacional de Naciones Unidas y tres países que, aunque no son considerados Estados para todos sus efectos a nivel internacional, decidieron ratificar la Convención: Palestina, Islas Cook y Nieu. Además, la Unión Europea también hace parte como organización de integración económica regional.

No obstante, a nivel mundial mantiene gran importancia el Acuerdo de París que se adoptó en 2015 durante la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Es un acuerdo universal y vinculante que busca mejorar la aplicación de la Convención. Su objetivo es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

En marzo del año 2019, 170 países alcanzaron un acuerdo sobre artículos de plástico desechables como bolsas, vasos y cubiertos en la Asamblea de la ONU para el Medio Ambiente que se celebra en Nairobi (Kenia). Colombia también firmó la propuesta. Pese a los acuerdos entre países y su gran importancia para la promoción del desarrollo sostenible, a la reducción arancelaria, la liberación del comercio y las orientaciones políticas de la organización mundial del comercio, los eventos de degradación ambiental vinculados con el comercio internacional, representan problemas ambientales cuyos efectos son principalmente locales; como por ejemplo la lluvia ácida, la deforestación, la sobreexplotación de recursos pesqueros, lo que significa un representativo agotamiento de los recursos renovables y de la cadena alimenticia global.

En efecto se puede evidenciar que los tratados, pactos, acuerdos y demás iniciativas para mitigar los efectos de la contaminación y males prácticas ambientales, son aún insuficientes al momento de compararlos con los gigantes y multimillonarios intereses de las industrias. Por ejemplo, en Colombia existe una gran debilidad de las previsiones normativas ambientales dentro de los TLC, y aun en los acuerdos que más han profundizado sobre el asunto ambiental, los cuales son los suscritos con Canadá, Chile, la

Unión Europea y Estados Unidos.

Los tratados suscritos con Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea y Perú, y también Chile, en principio, están orientados al respeto de la soberanía de los Estados de establecer sus propias políticas ambientales sin embargo se hace necesario una inclusión más profunda de temas ambientales en los acuerdos comerciales. En este sentido, sin reducir la importancia del fortalecimiento de las relaciones de cooperación, buena parte del cumplimiento de los acuerdos comerciales en materia ambiental remite a las fortalezas internas de cada Estado, lo que conduce a que se circunscriban al escenario de ineficacia de normas ambientales.

En materia de convenios, Colombia está afrontando una gran oportunidad de mejoramiento, se ha firmado decenas de acuerdos que demuestran el compromiso nacional como por ejemplo, se firmó el convenio de diversidad biológica, Colombia hizo parte de la convención de las naciones unidas de la lucha contra la desertificación y la sequien, se participó en el foro de las naciones unidas sobre bosques, es importante la participación hasta hoy lograda en la unión internacional para la protección de las contenciones vegetales y así mismo la importancia hasta hoy dada a la convención de viene para la protección de la capa de ozono, a nivel norte américa el protocolo de Montreal propende por el compromiso de las naciones en ámbito ambiental y Colombia hace parte de ella. Así como el convenio de Estocolmo sobre los contaminantes organismos persistentes el cual es una lucha diaria de todas las naciones pertenecientes.

Colombia, siendo un país con extrema biodiversidad, sus desafíos en materia medioambiental generan un desafío de diplomacia verde. Por tal razón, todas las acciones y planes de desarrollo nacional, gubernamental y por regiones deben buscar incorporar y reconocer el medio ambiente como prioridad en sus metas.

Es importante para Colombia las relaciones con la unión europea porque se puede apoyar en las iniciativas de mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático y así mismo gestionar financiamiento para proyectos que busquen construir modelos de desarrollo sostenible, ligado a la construcción de la paz, enfocado con el acuerdo de parís, y así mismo un gran reto para Colombia es hacer parte del gran plan de acción mundial para limitar el calentamiento global que desde noviembre de 2016 entró en vigor.

Cuando hablamos de grandes retos para Colombia, se habla de habla de la reducción de elementos de plásticos que afectan y contaminan los mares los bosques, ciudades enteras y sin ir muy lejos, Colombia puede tomar ejemplo de otros países en materia medioambiental, por ejemplo en México, estados como Veracruz y Baja California del Sur prohíben el uso de los pitillos y Además, Ciudad de México, donde no está permitida la comercialización y distribución de bolsas de plástico de un solo uso, prohibirá los sorbetes plásticos para 2021. Otro caso de éxito es Perú que en 2018 se prohibió el uso, entrega, fabricación y distribución del plástico de un solo uso. Esto incluye pitillos, envases y

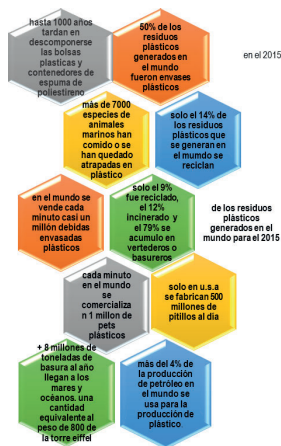
utensilios desechables de polietileno. El país tiene hasta el 2021 para adaptarse a la norma y para finalizar las grandes acciones que nos demuestran que sí se pueden lograr una concienciación global; está Chile que en octubre de 2017 prohibió la entrega de bolsas plásticas en los comercios de al menos 102 comunas costeras. Además, en 2018, el Ministerio de Medio Ambiente del país aprobó una ley para eliminar el uso de pitillos.

Otra de las grandes soluciones y avances mundiales es la aplicación de la economía circular. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a través de su modelo de economía circular „Visión 30/30: Gestión de Envases y Empaques”, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron un convenio para fortalecer los modelos de manejo de residuos de envases y empaques en los países que hacen parte de la Alianza del Pacífico.

Este convenio, que cuenta con un aporte del BID de US\$150.000 para su primer año, creará una hoja de ruta para que Chile, Perú, México y Colombia cuenten con un sistema único de información sobre la recolección y aprovechamiento de residuos de envases y empaques, además de una comunicación conjunta entre países para lograr crear conciencia sobre la importancia de separar los residuos en la fuente. El objetivo de este programa desde la ANDI es reaprovechar al menos el 30% de los residuos de envases y empaques puestos en el mercado en 2030. Este aporte del BID permite seguir avanzando para lograr contribuir al cuidado del medio ambiente.

Colombia debe trabajar y ser parte de la necesidad de establecer una agenda para el uso sostenible del plástico; la armonización del lenguaje técnico en materia de economía circular; la creación de políticas públicas para promover la separación en la fuente; las necesidades de ampliación de la capacidad de transformación y cierre de ciclo de materiales; el eco-diseño de los envases y empaques; la mejora en las prestaciones del servicio público de aseo; la inclusión de población recicladora; y la transparencia y precisión en la información de la gestión de residuos sólidos.

Impacto de los plásticos de un solo uso en cifras



6. Fundamentos Constitucionales y Legales

a. Constitucionales

El artículo 114 constitucional faculta al Congreso de la República para reformar la Constitución, hacer leyes y efectuar el control político sobre el gobierno y la administración. En este sentido el artículo 150 establece: "Corresponde al Congreso hacer las leyes"

La constitución política además de lo establecido en el preámbulo desarrolla desde distintos puntos de vista el deber de garantizar un ambiente sano, el cual es concierne como al estado como a la ciudadanía. Derivándose la protección del medio ambiente principalmente de los artículos 8 79, 80 y 95 superiores.

Al respecto la honorable corte constitucional mediante sentencia T 341 de 2016, siendo

Magistrado Ponente el Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo dijo:

"La conservación del medio ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional del cual son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precavido cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para el efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin mediante la participación en la toma de decisiones ambientales (art. 95.8 CP) y el ejercicio de acciones públicas (Art. 88 CP) y otras garantías individuales, entre otros."

El artículo 8 constitucional establece como obligación del estado y de las personas "el proteger las riquezas culturales y naturales de la nación".

Por su parte el artículo 49 de la constitución política, tanto en su inciso primero como en el segundo refleja la importancia del saneamiento ambiental, contemplado de la siguiente manera:

Artículo 49 inciso 1 "la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud"

Artículo 49 inciso 2 "corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (...)."

Al respecto la Honorable Corte Constitucional ha señalado que defender el ambiente y los ecosistemas es una necesidad calificando el ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido:

"La Corte ha atendido a la necesidad que propugna por la defensa del ambiente y de los ecosistemas, por lo que ha calificado al ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: "(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las

medidas de protección".

El medio ambiente sano como derecho es establecido en el artículo 79 de la carta política que dice: "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo".

De igual manera existen deberes por parte del estado tal como se puede apreciar en el artículo 80 constitucional: "ARTÍCULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (...) Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...) Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas."

Por su parte el artículo 209 ibidem, dispone: "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

En la misma línea el artículo 366 en su inciso primero al referirse a la prestación de servicios públicos establece: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".⁴

b. Legales:

El Estado tiene una obligación o deber positivo en cuanto hace a la protección del medio ambiente y en igual sentido es merecedor de una carga en cuanto a la responsabilidad por los daños ecológicos y ambientales que se causan por acción u omisión en el cumplimiento de las acciones inherentes al deber de protección.

Con la expedición del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974, se instituye el ambiente como un patrimonio colectivo correspondiendo el deber de su preservación y manejo al Estado y a los ciudadanos en general.

⁴ Sentencia T 325 de 2017. Mp. Aquiles Arrieta Gómez


procura de la eliminación de los plásticos de un solo uso y en favor de la problemática medio ambiental.


7. Pliego de Modificaciones


No se presentan modificaciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 133 de 2020 Senado "Por medio del cual se prohíbe en la contratación estatal los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones"

8. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitamos a la Plenaria del Senado de la República dar SEGUNDO DEBATE al proyecto de ley No. 133 de 2020 Senado ""Por medio del cual se prohíbe en la contratación estatal los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones""


DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
 Senadora de la República


MARITZÁ MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
 Senadora de la República


JOSE OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
 Senador de la República

A su vez la mencionada normatividad en su artículo 7° indica: "Toda persona tiene derecho a disfrutar de ambiente sano".

La Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible contiene la necesidad de reducir el uso de los plásticos de un solo uso a fin de reducir los patrones insostenibles de producción y consumo por parte de los diferentes actores de la sociedad nacional, a fin de disminuir la contaminación, conservar los recursos, favorecer la integridad ambiental de los bienes y servicios y estimular el uso sostenible de la biodiversidad, como fuentes de la competitividad empresarial y de mejoramiento de la calidad de vida.⁵

En el año 1993, se crea el ministerio del medio ambiente, reordenándose a la vez el sector público al cual se le encarga de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables.

Dicha normatividad dentro de sus principios contempla lo referente al desarrollo sostenible conforme se estipula en la declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992, la cual en su principio 11 establece:

"Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo".

A su vez el título IX de la ley 99 de 1993, estipula los principios normativos generales a fin de que se asegure el interés colectivo de un ambiente sano y protegido para resguardar la integridad del patrimonio natural de la nación para lo cual deberán respetarse los principios de armonio regional, gradación normativa y rigor subsidiario.

A su vez el artículo 64 ibidem, establece que es función de los Departamentos, entre otras: "Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables."

Para el caso de los municipios, Distritos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el artículo 65 ibidem relaciona dentro de sus funciones la de "Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

Por su parte la resolución 668 de 2016 "Por la cual se reglamenta el uso racional de bolsas plásticas y se adoptan otras disposiciones", constituye un paso importante del país en

⁵ Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible "Hacia una cultura de consumo sostenible y transformación productiva"

9. Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 133 de 2020 – Senado:

"POR MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL LOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO, EL POLIESTIRENO EXPANDIDO Y SE INCENTIVA A LA CREACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE BUSQUEN LA DISMINUCIÓN PROGRESIVA DEL USO DE ESTOS MATERIALES A NIVEL TERRITORIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover la protección del Medio Ambiente y la Salud Pública a través de una prohibición en cabeza de las entidades estatales para suscribir contratos para la compra o suministro de productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o de poliestireno expandido.

Artículo 2. Plásticos de un solo uso. Para los efectos de esta Ley se entienden como plásticos de un solo uso aquellos plásticos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, siendo relleno o utilizado con el mismo fin para el que fue concebido, y con tiempo de utilidad extremadamente corto.

Artículo 3. Principios. Para el desarrollo, ejecución y objeto se tendrán en cuenta los principios que rigen la normatividad ambiental vigente de nuestro país, así como los contenidos en los convenios, protocolos y tratados internacionales ratificados por Colombia.

Artículo 4. Prohibición de suscripción de contratos para la compra y/o suministro de productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o poliestireno expandido. Se prohíbe en todas las entidades estatales a las que hace referencia el numeral primero del artículo segundo de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 la suscripción de contratos para la compra o suministro de elementos y/o productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o de poliestireno expandido.

Sin perjuicio de la existencia de otros productos elaborados y/o que contienen plásticos de uso único y/o de poliestireno expandido, la prohibición establecida en el presente artículo aplica para los siguientes elementos y/o productos tales como: bolsas, botellas, cubiertos, vasos, platos, pitillos, bandejas, mezcladores, envases contenedores de alimentos de consumo inmediato, bolsas y rollos de película extensible para empacar alimentos, vasos para líquidos calientes.

Parágrafo Primero. Quedan exceptuados de la prohibición aquellos elementos y/o productos que contengan plásticos de un solo uso destinados para:

- A. Propósitos médicos por razones de asepsia, higiene y bioseguridad; conservación y protección médica, farmacéutica y/o alimentaria que no cuenten con materiales alternativos para sustituirlos;
- B. Contener sustancias químicas que presentan riesgo a la salud humana en su manipulación.
- C. Contener y conservar alimentos a granel, alimentos de origen animal, así como alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados, que por razones de asepsia o inocuidad, ya que se encuentran en contacto directo con los alimentos requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso;
- D. Fines específicos que por razones de higiene o salud requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso, de conformidad con las normas sanitarias;
- E. Prestar servicios en los establecimientos que brindan asistencia médica donde se requieren pitillos como parte de tratamiento a niñas, niños, personas con incapacidad temporal, personas con discapacidad y adultos mayores;
- F. El sector de la construcción y la industria de alimentos refrigerados que requieren de Poliestireno Expandido;
- G. Propósitos de embalaje de otros productos.
- H. También se exceptúan aquellos elementos y/o productos para los que no existan, en el mercado, materiales alternativos; siempre y cuando, se justifique científica y reglamentariamente la necesidad de hacer uso de productos elaborados o que contengan plásticos de uso único y/o poliestireno expandido.
- I. En situaciones de caso fortuito o fuerza mayor y/o para la atención de urgencia manifiesta, no aplicarán las disposiciones contenidas en el presente artículo siempre y cuando la suscripción de contratos de compra o suministro para adquirir y usar plásticos de uso único y poliestireno expandido sea indispensable para la superación de las situaciones señaladas en el presente literal.

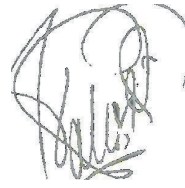
Parágrafo segundo. La prohibición a la cual hace referencia el presente artículo entrará a regir a partir del segundo año de la vigencia de la presente ley, tiempo en el cual las entidades obligadas procurarán:

1. Realizar acciones para la reducción progresiva de elementos y/o productos de plásticos de un solo uso, fomentando la cultura de reutilización y la separación adecuada de residuos para el reciclaje o aprovechamiento de los plásticos de un solo uso.
2. Transitar hacia alternativas reutilizables, biodegradables y/o compostables, fomentando su uso al interior de las instituciones,
3. Ajustar sus manuales, instrumentos y procesos internos en materia de contratación para dar cumplimiento a los fines de la presente ley.

Parágrafo tercero. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces dictará las medidas administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, estableciendo igualmente campañas pedagógicas tendientes a fomentar el uso de

elementos y productos reutilizables, biodegradables y/o compostables que funjan como alternativas a los plásticos de un solo uso.

Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República



MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
Senadora de la República



JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
Senador de la República

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las ocho (08:00 a.m.) se recibió el informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE** del **Proyecto de Ley No. 133 de 2020 Senado** "Por medio del cual se prohíbe en la contratación estatal los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones", firmado por los senadores Daira de Jesús Galvis Méndez, Maritza Martínez Aristizábal y José Obdulio Gaviria Vélez.

Se solicita la respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la oficina de Leyes de Senado.



DELCEY HOYOS ABAD
Secretaria General

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
AL PROYECTO DE LEY No. 133 DE 2020 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL LOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO, EL POLIESTIRENO EXPANDIDO Y SE INCENTIVA A LA CREACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE BUSQUEN LA DISMINUCIÓN PROGRESIVA DEL USO DE ESTOS MATERIALES A NIVEL TERRITORIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover la protección del Medio Ambiente y la Salud Pública a través de una prohibición en cabeza de las entidades estatales para suscribir contratos para la compra o suministro de productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o de poliestireno expandido.

Artículo 2. Plásticos de un solo uso. Para los efectos de esta Ley se entienden como plásticos de un solo uso aquellos plásticos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, siendo relleno o utilizado con el mismo fin para el que fue concebido, y con tiempo de utilidad extremadamente corto.

Artículo 3. Principios. Para el desarrollo, ejecución y objeto se tendrán en cuenta los principios que rigen la normatividad ambiental vigente de nuestro país, así como los contenidos en los convenios, protocolos y tratados internacionales ratificados por Colombia.

Artículo 4. Prohibición de suscripción de contratos para la compra y/o suministro de productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o poliestireno expandido. Se prohíbe en todas las entidades estatales a las que hace referencia el numeral primero del artículo segundo de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 la suscripción de contratos para la compra o suministro de elementos y/o productos elaborados o que contengan plásticos de un solo uso y/o de poliestireno expandido.

Sin perjuicio de la existencia de otros productos elaborados y/o que contienen plásticos de uso único y/o de poliestireno expandido, la prohibición establecida en

el presente artículo aplica para los siguientes elementos y/o productos tales como: bolsas, botellas, cubiertos, vasos, platos, pitillos, bandejas, mezcladores, envases contenedores de alimentos de consumo inmediato, bolsas y rollos de película extensible para empacar alimentos, vasos para líquidos calientes.

Parágrafo Primero. Quedan exceptuados de la prohibición aquellos elementos y/o productos que contengan plásticos de un solo uso destinados para:

- A. Propósitos médicos por razones de asepsia, higiene y bioseguridad; conservación y protección médica, farmacéutica y/o alimentaria que no cuenten con materiales alternativos para sustituirlos;
- B. Contener sustancias químicas que presentan riesgo a la salud humana en su manipulación.
- C. Contener y conservar alimentos a granel, alimentos de origen animal, así como alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados, que por razones de asepsia o inocuidad, ya que se encuentran en contacto directo con los alimentos requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso;
- D. Fines específicos que por razones de higiene o salud requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso, de conformidad con las normas sanitarias;
- E. Prestar servicios en los establecimientos que brindan asistencia médica donde se requieren pitillos como parte de tratamiento a niñas, niños, personas con incapacidad temporal, personas con discapacidad y adultos mayores;
- F. El sector de la construcción y la industria de alimentos refrigerados que requieren de Poliestireno Expandido;
- G. Propósitos de embalaje de otros productos.
- H. También se exceptúan aquellos elementos y/o productos para los que no existan, en el mercado, materiales alternativos; siempre y cuando, se justifique científica y reglamentariamente la necesidad de hacer uso de productos elaborados o que contengan plásticos de uso único y/o poliestireno expandido.
- I. En situaciones de caso fortuito o fuerza mayor y/o para la atención de urgencia manifiesta, no aplicarán las disposiciones contenidas en el presente artículo siempre y cuando la suscripción de contratos de compra o suministro para adquirir y usar plásticos de uso único y poliestireno expandido sea indispensable para la superación de las situaciones señaladas en el presente literal.

Parágrafo segundo. La prohibición a la cual hace referencia el presente artículo entrará a regir a partir del segundo año de la vigencia de la presente ley, tiempo en el cual las entidades obligadas procurarán:

- I. Realizar acciones para la reducción progresiva de elementos y/o productos de plásticos de un solo uso, fomentando la cultura de reutilización y la separación

adecuada de residuos para el reciclaje o aprovechamiento de los plásticos de un solo uso.

- 2. Transitar hacia alternativas reutilizables, biodegradables y/o compostables, fomentando su uso al interior de las instituciones,
- 3. Ajustar sus manuales, instrumentos y procesos internos en materia de contratación para dar cumplimiento a los fines de la presente ley.

Parágrafo tercero. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces dictará las medidas administrativas y brindará la asistencia técnica necesarias para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, estableciendo igualmente campañas pedagógicas tendientes a fomentar el uso de elementos y productos reutilizables, biodegradables y/o compostables que funjan como alternativas a los plásticos de un solo uso.

Artículo 5. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley No. 133 de 2020 Senado **“Por medio del cual se prohíbe en la contratación estatal los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones”** en sesiones virtuales de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República de los días catorce (14) de abril y ocho (08) de junio de dos mil veintiuno (2021).


DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ
 Ponente Coordinadora


MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
 Ponente


JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ
 Ponente


GUILLERMO GARCÍA REALPE
 Presidente


DELCY HOYOS ABAD
 Secretaria General

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Se autoriza el presente informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE** del **Proyecto de Ley No. 133 de 2020 Senado** “Por medio del cual se prohíbe en la contratación estatal los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones”.



DAIRA DE JESÚS GALVIS MÉNDEZ

PRESIDENTE



DELCY HOYOS ABAD

SECRETARIA

CONTENIDO

Gaceta número 1518 - Viernes 22 de octubre de 2021
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 006 de 2021 Senado, “por la cual establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)..... 1

Informe de ponencia para segundo debate del proyecto número 133 de 2020 Senado, por medio del cual se prohíbe en la contratación estatal los plásticos de un solo uso, el poliestireno expandido y se incentiva a la creación de políticas y programas que busquen la disminución progresiva del uso de estos materiales a nivel territorial y se dictan otras disposiciones..... 5