



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 884

Bogotá, D. C., jueves, 11 de noviembre de 2010

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2010 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 141 de 1994.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Monto de las regalías.* El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Artículo 16. Establézcase como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar los siguientes criterios:

*i) Establézcase como regalía por la explotación de carbón de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de mina, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:*

Una regalía del 8% para explotaciones con producciones menores o iguales a 24.000 toneladas de carbón por año; una regalía variable entre el 8 y el 20% para producciones que fluctúen entre 24.000 y 800.000 toneladas de carbón por año y una regalía fija del 20% para producciones superiores a 800.000 toneladas de carbón por año.

*ii) Establézcase como regalía por la explotación de metales (oro, plata y platino) y piedras preciosas de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de mina, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:*

Minería de aluvión o a cielo abierto: Una regalía del 8% para minas cuya extracción de materiales útiles y estériles sea inferior o igual a 250.000 metros cúbicos por año, una regalía variable del 8% al 20% para minas cuya extracción varíe entre 250.000 y 500.000 metros cúbicos por año, y una regalía fija del 20% para minas cuya extracción sea superior a 500.000 metros cúbicos por año.

Minería subterránea: Una regalía del 8% para minas cuya extracción sea inferior o igual a 8.000 toneladas por año, una regalía variable del 8% al 20% para minas cuya extracción varíe entre 8.000 y 200.000 toneladas por año, y una regalía fija del 20% para minas cuya extracción sea superior a 200.000 toneladas de material por año.

*iii) Establézcase como regalía por la explotación de materiales para construcción de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de mina, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:*

Una regalía del 1% para minas cuya extracción de materiales útiles y estériles sea inferior o igual a 10.000 metros cúbicos por año, una regalía variable del 4% al 10% para minas cuya extracción varíe entre 10.000 y 150.000 metros cúbicos por año, y una regalía fija del 20% para minas cuya extracción sea superior a 150.000 metros cúbicos por año.

*iv) Establézcase como regalía por la explotación de minerales no clasificados en los grupos anteriores de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de mina, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:*

Minería de aluvión o a cielo abierto. Una regalía del 6% para minas cuya extracción de materiales útiles y estériles sea inferior o igual a 100.000 toneladas por año, una regalía variable del 6% al 15% para minas cuya extracción varíe entre 100.000 y 1.000.000 de toneladas por año, y una regalía fija del 15% para minas cuya extracción sea superior a 1.000.000 de toneladas por año.

Minería subterránea. Una regalía del 6% para minas cuya extracción de materiales útiles y estériles sea inferior o igual a 30.000 toneladas por año, una regalía variable del 6% al 15% para minas cuya extracción varíe entre 30.000 y 500.000

toneladas por año, y una regalía fija del 15% para minas cuya extracción sea superior a 500.000 toneladas por año.

v) *Establézcase como regalía por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de pozo, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:*

Una regalía del 8% para campos con producciones menores o iguales a 1.000 barriles día; una regalía variable entre el 8 y el 20% para producciones que fluctúen entre 1.000 y 25.000 barriles diarios, una regalía variable entre el 20 y el 25% para producciones que fluctúen entre 25.000 y 200.000 barriles diarios y una regalía fija del 25% para producciones superiores a 200.000 barriles día.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos, se entiende por “producción KBPD” la producción diaria promedio mes de un campo, expresada en miles de barriles por día. Para el cálculo de las regalías aplicadas a la explotación de hidrocarburos gaseosos, se aplicará la siguiente equivalencia:

Un (1) barril de petróleo equivale a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas.

El régimen de regalías para proyectos de explotación de gas quedará así:

Para explotación en campos ubicados en tierra firme y costa afuera hasta una profundidad inferior o igual a mil (1.000) pies, se aplicará el ochenta por ciento (80%) de las regalías equivalentes para la explotación de crudo; para explotación en campos ubicados costa afuera a una profundidad superior a mil (1.000) pies, se aplicará una regalía del sesenta por ciento (60%) de las regalías equivalentes a la explotación de crudo.

Parágrafo 2°. La presente norma se aplicará para los nuevos descubrimientos de hidrocarburos de conformidad con el artículo 20 de la Ley 97 de 1993, o las normas que la complementen, sustituyen o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará esta disposición a la producción incremental proveniente de los contratos de producción incremental aprobados previamente por el Ministerio de Minas y Energía y a los campos descubiertos no desarrollados, en cuanto esta norma les sea más favorable desde el punto de vista económico. Se entenderá por producción incremental aquella proveniente de los contratos firmados por Ecopetrol con terceros que tengan como objeto obtener de los campos ya existentes, nuevas reservas provenientes de nuevas inversiones orientadas a la aplicación de tecnologías, para el recobro mejorado en el subsuelo que aumenten el factor de recobro de los yacimientos, o para adición de nuevas reservas. También se entenderá por producción incremental los proyectos adelantados por Ecopetrol con los mismos propósitos.

Parágrafo 4°. La presente norma se aplicará a los nuevos contratos de exploración y producción de minerales y a los contratos vigentes que a la

fecha de promulgación de esta ley no hayan obtenido la correspondiente licencia ambiental de explotación.

Parágrafo 5°. Para efectos de liquidar las regalías por la explotación de minas de sal se tomará el precio de realización del producto neto de fletes y costos de procesamiento. Se tomará por precio de realización, el precio de venta de la Concesión Salinas o de la empresa que haga sus veces.

Parágrafo 6°. El valor de gramo oro, plata y platino en boca de mina para liquidar las regalías, será del ochenta por ciento (80%) del precio internacional promedio del último mes, publicado por la bolsa de metales de Londres en su versión Pasado Meridiano.

Parágrafo 7°. Para la explotación de hidrocarburos pesados de una gravedad API igual o menor a quince grados (15°), las regalías serán del setenta y cinco por ciento (75%) de la regalía aplicada para hidrocarburos livianos y semilivianos. Esta disposición se aplicará a la producción proveniente de nuevos descubrimientos, contratos de producción incremental o a los campos descubiertos no desarrollados.

Artículo 2°. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Senadores de la República,

*Jaime Enrique Durán Barrera, Milton Rodríguez Sarmiento.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES

Tal como lo expuso con toda claridad el doctor Antonio Hernández Gamarra<sup>1</sup>:

*“Desde un punto de vista económico, las regalías constituyen el valor que el Estado recibe por la extracción de los recursos naturales no renovables (RNNR) y, por lo tanto, no pueden interpretarse como un tributo para quienes explotan esos bienes”.*

En desarrollo de los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional que establecieron la propiedad de los RNNR en cabeza del Estado, y el derecho de éste a percibir una retribución por la explotación de los mismos, la Ley 141 de 1994, estableció el monto que este debería percibir, y el valor con el cual se debería pagar para cada uno de los diferentes RNNR que se explotan en el país.

Estos factores no sufrieron ninguna modificación hasta la Ley 508 de 1999, que debido a un tortuoso proceso legislativo terminó en la Ley 756 de 2002<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ G., A., 2010. Reforma a las regalías: ¿cómo va el acto legislativo? En Observatorio Caribe. [www.observatoriocaribe.org](http://www.observatoriocaribe.org).

<sup>2</sup> Es pertinente recordar que la reforma inició con la Ley 508 de 1999, declarada inexecutable por la Corte Constitucional. Fue reemplazada por el Decreto 955 de 2000, y después por la Ley 619 que también fueron declarados inexecutable porque la Corte encontró vicios en su trámite. Finalmente fue reemplazada por la Ley 756 de 2002.

La exposición de motivos para la ponencia para primer debate, tenía entre los argumentos que justificaban el cambio legislativo:

*“(…) se requiere fijar nuevas políticas, en las que se encuentra en especial el manejo de nuevas tarifas por concepto de regalías a cobrar, para ello se requirió cambiar de un sistema fijo, el cual ascendía para la fecha al 20%, a uno flexible y oscila entre el 5% y el 25%, teniendo como base para determinar él mismo los niveles de producción”.*

Dicha reforma solamente se encargó del régimen de regalías para hidrocarburos y carbón.

La reforma mencionada se justificó en una época de baja inversión en minería e hidrocarburos como una forma de mejorar la competitividad del país.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL

Ahora, en 2010, el Gobierno Nacional viene anunciando un futuro auge hidrocarburífero y minero que, incluso, obliga a diseñar estrategias de protección para la conocida “enfermedad holandesa”.

Por lo tanto, las razones que justificaron desmejorar las condiciones económicas del país desaparecieron.

Además, cuando se habla de la necesidad de implementar medidas para proteger la economía nacional contra la temible “enfermedad holandesa”, es pertinente citar al investigador Mauricio Pereira y otros que propone la implementación de regalías como una medida lógica para proteger la economía ante un aumento en los ingresos por la explotación de bienes primarios. En efecto los investigadores mencionados, frente al aumento de precio de un recurso primario, cobre, en este caso mencionan:<sup>3</sup>

*“Inicialmente se genera un fenómeno de síndrome holandés, que se manifiesta en el corto plazo, afectando a los otros sectores exportadores. Sin embargo, este efecto es transitorio y tiende a revertirse lentamente generando mayores incrementos en el PIB. La incorporación de una regalía en este contexto controla el explosivo aumento en la producción del cobre, atenúa el efecto del síndrome holandés y aumenta la diversificación de la canasta exportadora. Sin embargo, el impacto de este efecto amortiguador depende de la forma como se utilicen los ingresos provenientes de la regalía”.* (Se resalta).

Por lo tanto, en una coyuntura como la actual es pertinente pensar en una reforma al monto de las regalías.

En esta reflexión no está sola Colombia, en efecto, según el analista en política petrolera, Pe-

dro Van Meurs, desde 2003 muchos países vienen mejorando su participación en la renta petrolera debido a dos factores principales<sup>4</sup>:

– *El aumento de precios que incrementa la demanda de nuevas oportunidades de inversión.*

– *La restricción de áreas disponibles para exploración y producción porque la mayoría de cuencas petroleras en el mundo están asignadas.*

Los métodos para incrementar la participación del Estado en la renta petrolera, son diferentes en varios países. Según el mismo autor, algunos países crearon sistemas fiscales que aumentan la participación en la renta petrolera automáticamente con el aumento de precios del petróleo, como<sup>5</sup>:

– *Angola*

– *Malasia*

– *Trinidad and Tobago*

– *India*

– *Libia*

– *Rusia*

Otros, usan métodos diferentes como:

– *Cambios en los términos fiscales: Reino Unido, Alaska, Alberta, Argelia, Bolivia y Kazajistán.*

– *Mejores condiciones para nuevas áreas disponibles: Libia, India.*

– *Creación de mayores niveles de participación estatal: Venezuela, Argelia.*

– *Nueva legislación y renegociación: Nigeria.*

Es importante aclarar que **la renta** petrolera o minera, se define como la diferencia entre el precio internacional del recurso natural y los costos de producción de recurso natural.

Dicha renta se distribuye entre cuatro actores: El estado, las empresas estatales, las empresas privadas (multinacionales) y los consumidores (en aquellos países que subsidian el consumo interno). Lo que le toca al Estado, de esa renta, se conoce como “**Goberment take**”.

Según el autor que se viene citando, la explotación de petróleo y gas, el mundo ha vivido unas “Mega tendencias” desde 1974<sup>6</sup>.

1974 – 1984:	Fuerte incremento en government take: Incrementos en precios del petróleo Reducción de áreas disponibles por nacionalizaciones
1984 – 2003:	Decrecimiento en government take: Decrecimiento en los precios del petróleo Aumento de las áreas disponibles
2003 – 2010:	Incrementos en government take: Incrementos en precios del petróleo y alta volatilidad de los mismos No más agregación de cuencas.

Esto se justifica, porque en la mayoría de países en el mundo el estado es el dueño de los recursos

<sup>3</sup> PEREIRA, M., ULLOA, A., O'RAYAN R., y DE MIGUEL, C., 2009. Síndrome holandés, regalías mineras y políticas de gobierno para un país dependiente de recursos naturales: el cobre en Chile. Cepal, Naciones Unidas. Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile, dic. 2009. P. 5.

<sup>4</sup> VAN MEURS, PEDRO. Trends in petroleum fiscal systems. A host government perspective. Octubre 20 de 2009.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem.

del subsuelo, por lo tanto los gobiernos tienen el derecho de maximizar los beneficios de la explotación para sus ciudadanos. Según Isabel Roccaro:

*“En este sentido, el Estado tiene derecho a participar en la renta económica derivada de la explotación del recurso sobre la base de dos justificaciones diferentes:*

*a) El derecho a recibir compensación por la pérdida gradual de las reservas de recursos naturales no renovables que pertenecen a su dominio, como consecuencia de su explotación con fines comerciales; y*

*b) El resultado del ejercicio de su poder de imperio para la aplicación de cargas de índole tributaria sobre las distintas manifestaciones derivadas de dicha explotación; es decir, las exteriorizaciones de la capacidad contributiva, tales como la renta, el patrimonio, los consumos o las operaciones de negocio. Por tanto, nos encontramos a un doble rol del Estado: uno como propietario de los recursos no renovables o de los derechos sobre ellos, y otro, el de sujeto legitimado por la sociedad para el ejercicio coercitivo del “poder de imperio” para la aplicación de tributos”<sup>7</sup>.*

Por tanto, parte de “la porción del Estado (government take)” sobre la renta global derivada de los recursos no renovables, está compuesta por dos elementos:

*a) El elemento retributivo o convencional por el agotamiento del recurso (regalías) y*

*b) El elemento contributivo o tributario (impuestos).*

En el primer elemento, la causa del pago no está en la capacidad contributiva; en el segundo, sí lo está, y se aplican todos los principios tributarios<sup>8</sup>.

Según Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben son dos las preguntas que deben responder los hacedores de política fiscal en los periodos de auge<sup>9</sup>:

*“La primera es cómo aprovechar el aumento de los precios de estos productos en términos de ingresos fiscales y, la segunda, qué uso debiera darse a los excedentes fiscales generados para evitar los problemas macroeconómicos que suelen plantear estos periodos de bonanza.*

*En cuanto al primer interrogante, las herramientas que se utilicen van a depender ante todo de si la propiedad de estos recursos no renovables es pública o privada. La forma más directa de transformar en ingresos fiscales lo que se obtiene por la explotación de estos productos ha sido la participación de los gobiernos en su extracción a través de empresas de propiedad pública. En la medida en que sean de propiedad privada, la*

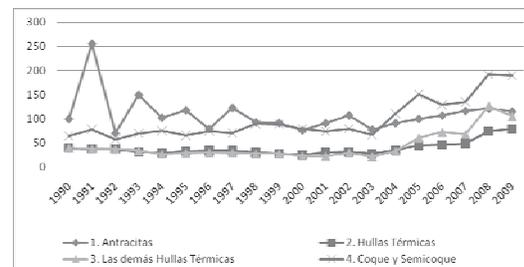
*recaudación fiscal proveniente de estos sectores se obtiene mediante una combinación de instrumentos tributarios que gravan la explotación y comercialización de los recursos no renovables: regalías, impuestos sobre los ingresos e impuestos sobre las utilidades, aplicables a las empresas que explotan este tipo de recursos. Además, en los últimos años, coincidiendo con el significativo aumento de los precios de estos productos, algunos países han introducido nuevos instrumentos: en Chile se estableció el impuesto específico sobre los ingresos operacionales mineros y en Bolivia se aprobó el impuesto directo sobre los hidrocarburos y sus derivados”.*

### 3. El precio de los RNNR

Existe una tendencia al alza de los principales RNNR que se producen en el país.

A manera de ejemplo, en la gráfica 1 se muestra la tendencia de precios de carbón de 1999 a 2009:

GRÁFICA 1  
Precios históricos del carbón en US\$/Ton

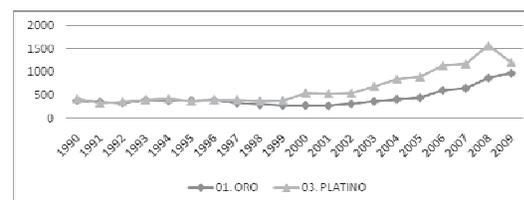


La gráfica muestra una tendencia inicial decreciente hasta 1994, seguida de un periodo de estabilidad hasta 2003 cuando empieza la tendencia creciente mencionada.

En cuanto a minerales metálicos, oro y platino, la tendencia es similar. Ver gráfica 2.

GRÁFICA 2

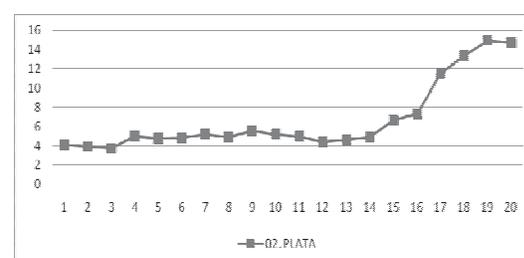
### Precio histórico del oro y el platino en US\$/oz.



En cuanto al precio de la plata, su comportamiento es similar, ver gráfica 3.

GRÁFICA 3

### Precio histórico de la plata en US\$/oz.



<sup>7</sup> ROCCARO, ISABEL, FERNÁNDEZ A., E. Aspectos tributarios del sector de hidrocarburos: El caso Argentino. Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. P. 7.

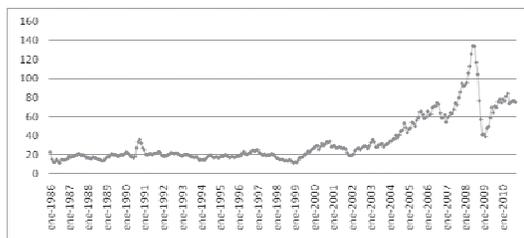
<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> JIMENEZ, J. P., TROMBEN, V., 2006. Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe Revista de la Cepal. No. 90. Dic. 2006. P. 2.

En cuanto a petróleo, la gráfica 4 muestra la tendencia de precio WTI desde mayo de 1987 hasta abril de 2010.

GRÁFICA 4

#### Precio histórico, WTI, del petróleo. US\$/Barril

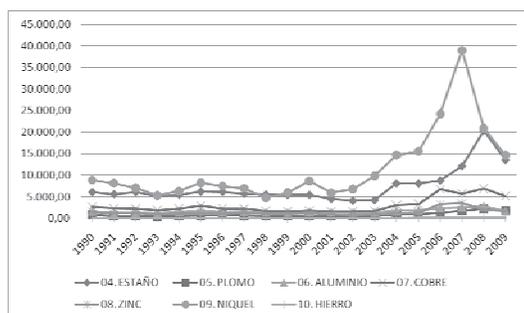


Como en el caso del carbón, en el precio del petróleo se nota una tendencia al alza muy marcada desde 2003, pese a la pequeña caída en el primer semestre de 2008.

Otros minerales metálicos como hierro, estaño, níquel, muestran la siguiente tendencia (ver gráfica 5):

GRÁFICA 5

#### Precio histórico de minerales metálicos. US\$/Ton.



Es notoria la tendencia al alza desde 2001, pese a la caída fuerte en los dos últimos años.

### 4. ENTORNO REGIONAL

Una mirada a nuestra región muestra que muchos países han tomado decisiones en torno a mejorar su participación en la renta petrolera y minera así:

#### 4.1. Argentina

En Argentina, la renta que queda en poder del Estado es del 47%<sup>10</sup>. Una parte de la renta se queda en manos de los consumidores a través de precios locales de los combustibles menores a los internacionales<sup>11</sup>.

El concesionario de explotación petrolera paga mensualmente al Estado Nacional, por concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo, un porcen-

taje del 12%. Dicho porcentaje puede reducirse por el Ejecutivo hasta el 5% teniendo en cuenta la productividad, condiciones y ubicación de los pozos<sup>12</sup>.

Adicionalmente, la actividad hidrocarburífera está gravada con el impuesto general a la renta denominado "Impuesto a las Ganancias". La alícuota es del 35% aplicada a la ganancia neta sujeta a impuesto<sup>13</sup>. P.19.

Por otra parte los derechos de exportación el petróleo crudo se encuentran gravados al 25%; pero a partir del mes de agosto de 2004 mediante la Resolución número 532 del Ministerio de Economía se estableció una alícuota adicional al derecho de exportación cuando el precio del West Texas Intermediate (WTI) del barril supera los US\$ 32<sup>14</sup>.

#### 4.2. Bolivia

El régimen de **Regalías y participaciones** para hidrocarburos en Bolivia está regulado por la Ley 3058 de 2005 (régimen mixto) y el Decreto de Nacionalización 28701 de 2006.

El régimen fiscal correspondiente a la Ley 3058, se apoya en cargas del 50% del valor de producción, además de otros impuestos de ley. La ley dispuso que los recursos de participación vayan al Tesoro General de la Nación y no a la estatal petrolera, YPFB<sup>15</sup>.

Con el objetivo de retener el 50% del valor en boca de pozo, fija la regalías de 18%, pero introduce el Impuesto Directo a los Hidrocarburos de 32%.

#### 4.3. Brasil

En Brasil, más del 50% de la renta se queda en Petrobras como utilidades y excedentes, el resto va al Estado en forma de impuestos, regalías y participaciones especiales<sup>16</sup>.

#### 4.4. Chile

En cuanto a la renta minera, en Chile, la porción que queda en el Estado es cerca del 50%, representado en impuestos de renta y remesas, regalías, un impuesto especial a la minería de cobre y una contribución especial (10% de las exportaciones) para las Fuerzas Armadas, además de las transferencias de la empresa estatal minera Codelco<sup>17</sup>.

La renta generada por empresas privadas es cercana al 26%.

El impuesto específico se implementó luego de un intenso debate en el país, durante el año 2005,

<sup>10</sup> CAMPODÓNICO, HUMBERTO, 2008. Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina. Cepal. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2008. P.28.

<sup>11</sup> Ídem. P. 22.

<sup>12</sup> ROCCARO, ISABEL, FERNÁNDEZ A., E. Aspectos tributarios del sector de hidrocarburos: El caso Argentino. Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. P. 10.

<sup>13</sup> Ídem. P. 19.

<sup>14</sup> Ídem. P. 25.

<sup>15</sup> TORANZO R., C., 2009. Economía política de los hidrocarburos en Bolivia. P. 14-19.

<sup>16</sup> CAMPODÓNICO, HUMBERTO, 2008. Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina. Cepal. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2008. P.28.

<sup>17</sup> Ídem. P.29.

a través de la Ley número 20.026, denominada *ley del royalty II*, que estableció una mayor contribución de la minería vía la aplicación de un Impuesto Específico a la Minería<sup>18</sup>.

Este impuesto específico se aplica a las empresas mineras sobre la renta operacional imponible en forma escalonada dependiendo de las ventas anuales. En particular, para aquellas empresas mineras que presentan ventas por encima de 50.000 toneladas métricas de cobre fino se le aplica una tasa única impositiva de un 5%. Mientras que aquellas empresas con ventas entre 12.000 y 50.000 toneladas métricas de cobre fino se les aplicará una tasa escalonada que varía del 0,5% al 4,5%. Por otro lado, no se les aplica ninguna tasa a aquellas empresas con ventas anuales menores a 12.000 toneladas.

#### 4.5. Ecuador

En Ecuador la parte de la renta de hidrocarburos que se queda en poder del Estado es cerca del 59%<sup>19</sup>. Una parte de la renta se queda en manos de los consumidores a través de precios locales de los combustibles menores a los internacionales<sup>20</sup>.

Las regalías por concepto de explotación de petróleo varían de 12,5-18,5%. Adicionalmente se

<sup>18</sup> PEREIRA, M., ULLOA, A., O'RAYAN R., y DE MIGUEL, C., 2009. Síndrome holandés, regalías mineras y políticas de gobierno para un país dependiente de recursos naturales: el cobre en Chile. Cepal, Naciones Unidas. Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile, dic. 2009. P. 21.

<sup>19</sup> CAMPODÓNICO, H, 2008. Op. Cit. P. 28.

<sup>20</sup> Ídem. P. 22.

grava un impuesto sobre utilidades del 25%, y un impuesto sobre ingresos del 25%.

#### 4.6. Méjico

En México, a pesar de que no tiene establecido un cobro por concepto de regalías, prácticamente el 100% de la renta se queda en poder del Estado o de la empresa del Estado<sup>21</sup>.

#### 4.7. Perú

En Perú, tanto para el caso de minería de cobre, como para la de oro, lo que le corresponde al estado es cerca del 25%, representado en impuesto a la renta y regalías. Las regalías se establecieron en 2004 con la Ley 28258<sup>22</sup>.

#### 4.8. Venezuela

En Venezuela la parte de la renta petrolera que se queda en poder del Estado es 74%<sup>23</sup>. Una parte de la renta se queda en manos de los consumidores a través de precios locales de los combustibles menores a los internacionales<sup>24</sup>.

#### 4.9. En síntesis

En la página siguiente se reproduce una tabla tomada de Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben que resume el régimen fiscal para la explotación de RNNR en América Latina<sup>25</sup>:

<sup>21</sup> Ídem. P. 28.

<sup>22</sup> Ídem. P. 29.

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem. P. 22.

<sup>25</sup> JIMÉNEZ, J. P., TROMBEN, V., 2006. Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe Revista de la Cepal. No. 90. Dic. 2006. P. 75.

País y producto	% de regalías	Impuesto sobre ingresos	Impuesto sobre utilidades	Otros tributos
<b>Bolivia (hidrocarburo)</b>	Regalías nacionales: 6% Regalías departamentales: 12% Participaciones del Tesoro General de la Nación: 6%	Impuesto Directo a los Hidrocarburos : 32% sobre la producción de hidrocarburos	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas: 25% y 12,5% para las remesas al exterior.  Impuesto adicional: 25% sobre las utilidades extraordinarias	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados  Impuesto sobre la comercialización Impuesto especial (margen fijo)
Chile (cobre)		Impuesto sobre los ingresos, primera categoría: 17%	Impuesto adicional sobre remesas de intereses: 35%;  Para empresas públicas: impuesto especial del 40% sobre las utilidades generadas	Impuesto específico sobre el ingreso operacional de la actividad minera
<b>Colombia (petróleo)</b>	8-25%	35%	7%	Transporte Oleoductos
<b>Ecuador (petróleo)</b>	12,5-18,5%	25%	25%	
México (petróleo)		35%	7,7%	Impuesto especial sobre producción y servicios
<b>Venezuela (R.B.) (petróleo)</b>	30%	Impuesto sobre la Renta petrolera : 50%		

### 5. Entorno Internacional

Fuera del vecindario también se han producido cambios en el sentido de aumentar el Government Take, ante el panorama de tendencia creciente de precios de los minerales. Es el caso

de Australia, donde el entonces Primer Ministro (Kevin Rudd) anunció la implementación de un “superimpuesto” a las ganancias de las empresas mineras del 40% a partir del primero de julio de 2012.

El impuesto sólo se aplicará cuando los costos de exploración y capital se hayan recuperado y los inversionistas hayan obtenido un dividendo normal<sup>26</sup>.

El debate generado, produjo la renuncia de Rudd, y la nueva premier, Julia Gillard, introdujo importantes modificaciones, pese a todo, fija una tasa de impuesto del 30%<sup>27</sup>.

En Ghana, el Gobierno local está re-negociando contratos de estabilidad jurídica suscritos con grandes compañías con el argumento de que el Estado no está obteniendo una ganancia suficiente por sus recursos naturales.

La renegociación se centra en aspectos como regalías e impuestos<sup>28</sup>.

En Colombia también se han suscrito esos acuerdos de estabilidad jurídica, generalmente a 15 años en los que el Estado garantiza a las compañías inversionistas que los cambios legislativos no alterarán las condiciones económicas en el período de tiempo establecido.

Es notorio que el Fondo Monetario Internacional haya recomendado a los gobiernos de la República Democrática del Congo<sup>29</sup> y de Zambia<sup>30</sup> aumentar su participación en la renta minera.

#### 6. Propuesta de cambio

Así como con la Ley 756 de 2002 se mejoraron las condiciones para los inversionistas debido a las condiciones adversas de inversión y exploración, se considera oportuno reaccionar ahora, de manera similar a como están haciendo muchos países del mundo y mejorar la participación del Estado en la renta petrolera y minera.

Además, es importante mencionar que La jurisprudencia constitucional ha reiterado, en múltiples ocasiones, el amplio margen de configuración que la Constitución le confiere al legislador al establecer la fórmula para calcular el monto a pagar a título de regalías por la explotación de un recurso natural no renovable. La jurisprudencia sentada por las Sentencias C-567 de 1995 y C-1548 de 2000, entre otras, ha sido reiterada en varias ocasiones, entre ellas en las Sentencias C-1087 de 2004.

La propuesta se fundamenta en establecer un sistema de regalías variables, tanto para hidrocarburos como para explotaciones mineras, con lo

que se permitirá la explotación de reservas marginales y, se mejorará, la participación del Estado en grandes explotaciones de RNNR.

Se propone mantener el esquema de regalías escalonadas vigente que permite la explotación de reservas marginales, pero adaptándola, además de las nuevas realidades económicas mundiales, a la realidad del tamaño de los descubrimientos que se realizan en el país, para el caso de hidrocarburos, y para el caso de minería se retoma la clasificación de pequeña, mediana y gran minería, que tenía el código de minas de 1988, en el entendido de que una explotación pequeña se vería muy golpeada por un aumento en las regalías, pero un proyecto de gran minería debería reconocer una retribución más alta al Estado.

#### 6.1. Regalías petroleras

Para el caso de hidrocarburos, se modifica una propuesta presentada por la Contraloría General de la República a raíz de la discusión de la Ley 619 de 2000<sup>31</sup>.

La propuesta es la siguiente:

**Una regalía del 8% para campos con producciones menores e iguales a 1.000 barriles día; una regalía variable entre el 8 y el 20% para producciones que fluctúen entre 1.000 y 25.000 barriles diarios, una regalía variable entre el 20 y el 25% para producciones que fluctúen entre 25.000 y 200.000 barriles diarios y una regalía fija del 25% para producciones superiores a 200.000 barriles día.**

Según los análisis de la época, con participación de la producción según el esquema de factor R, y precios del barril de petróleo inferior a 35 dólares por barril, con estas regalías la rentabilidad de cualquier campo en Colombia es superior al 47%, mucho más con las condiciones actuales, por lo que se puede asegurar categóricamente que el esquema propuesto no afectaría la prospectividad del país.

#### 6.2. Regalías Carbón

**Una regalía del 8% para explotaciones con producciones menores e iguales a 24.000 toneladas de carbón por año; una regalía variable entre el 8 y el 20% para producciones que fluctúen entre 24.000 y 800.000 toneladas de carbón por año y una regalía fija del 20% para producciones superiores a 800.000 toneladas de carbón por año.**

#### 6.3. Regalías Metales (oro, plata y platino) y piedras preciosas

Para la definición de pequeña, mediana y gran minería se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo.

**Minería de aluvión o a cielo abierto. Una regalía del 8% para minas cuya extracción sea**

<sup>26</sup> CLARKE, MELISSA, 2010. Australian government introduces 40% tax to mining companies. Jamii Forums. Mayo 2 de 2010.

<sup>27</sup> News Gillard Announces Australia Mining Tax Deal. En <http://www.rttnews.com/ArticleView.aspx?Id=1349888>.

<sup>28</sup> Government to re-negotiate agreement terms with mining firms. Joy Bussines. En [www.joyonline.com](http://www.joyonline.com).

<sup>29</sup> "IMF predicts DR Congo to "reap the Benefits" of its mineral wealth". Bank Information Centre – BIC, 15 June 2010. En <http://www.bicusa.org/en/Article.3399.aspx>.

<sup>30</sup> Zambia: IMF urges Zambia to up mines taxes to fight poverty. CHINAMINING.org, 2010-03-05. En <http://www.chinamining.org/News/2010-03-05/126771900d34374.html>.

<sup>31</sup> OSSA E., C., 2000. Comentarios a la Ley de Regalías. Ley 619 de 2000. Contraloría General de la República.

inferior o igual a 250.000 metros cúbicos por año, una regalía variable del 8 al 20% para minas cuya extracción varíe entre 250.000 y 500.000 metros cúbicos por año, y una regalía fija del 20% para minas cuya extracción sea superior a 500.000 metros cúbicos por año.

**Minería subterránea. Una regalía del 8% para minas cuya extracción sea inferior o igual a 8.000 toneladas por año, una regalía variable del 8 al 20% para minas cuya extracción varíe entre 8.000 y 200.000 toneladas por año, y una regalía fija del 20% para minas cuya extracción sea superior a 200.000 toneladas de material por año.**

#### 6.4. Regalías materiales para construcción

Para la definición de pequeña, mediana y gran minería se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo.

**Una regalía del 1% para minas cuya extracción sea inferior o igual a 10.000 metros cúbicos por año, una regalía variable del 4 al 10% para minas cuya extracción varíe entre 10.000 y 150.000 metros cúbicos por año, y una regalía fija del 20% para minas cuya extracción sea superior a 150.000 metros cúbicos por año.**

El tratamiento especial para este tipo de extracciones se justifica en la necesidad de no afectar la construcción de vivienda.

#### 6.5. Regalías otros minerales no clasificados en los grupos anteriores

Para la definición de pequeña, mediana y gran minería se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo.

**Minería de aluvión o a cielo abierto. Una regalía del 6% para minas cuya extracción sea inferior o igual a 100.000 toneladas por año, una regalía variable del 6 al 15% para minas cuya extracción varíe entre 100.000 y 1.000.000 toneladas por año, y una regalía fija del 15% para minas cuya extracción sea superior a 1.000.000 de toneladas por año.**

**Minería subterránea. Una regalía del 6% para minas cuya extracción sea inferior o igual a 30.000 toneladas por año, una regalía variable del 6 al 15% para minas cuya extracción varíe entre 30.000 y 500.000 toneladas por año, y una regalía fija del 15% para minas cuya extracción sea superior a 500.000 toneladas por año.**

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número ... de ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 191 de 2010 Senado**, por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2010 SENADO

*por la cual se organiza el servicio público de la educación abierta y a distancia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

#### CAPÍTULO I

#### Objeto y aspectos generales del Sistema de Educación Abierta y a Distancia

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto, regular la estructura, condiciones de calidad y funcionamiento del Servicio Público de Educación Abierta y a Distancia.

Artículo 2°. *Concepto de Modalidad a Educación Abierta y a Distancia.* La Educación Abierta y a Distancia es una modalidad educativa, que promueve la inclusión educativa a través de la provisión y certificación del servicio educativo, al que se puede acceder sin barreras geográficas, de tiempo, edad, género, raza, etnia o credo, centrada en el aprendizaje autónomo del estudiante, que desde la planificación sistemática, los estándares y modelos

curriculares, pedagógicos y didácticos que le son inherentes, emplea las tecnologías de la información y de la comunicación para:

a) Suministrar los servicios educativos a través de medios y mediaciones que permiten superar la distancia física entre el estudiante y el profesor que es inherente a la modalidad;

b) Conectar desde un manejo dinámico y flexible del tiempo y del espacio, los recursos, los docentes y los estudiantes;

c) Facilitar la interacción comunicativa bidireccional y el acompañamiento tutorial sincrónico o asincrónico, reconociendo los ritmos de aprendizaje, los diferentes estilos cognitivos y contextos para aprender;

d) Llevar a cabo la evaluación y la medición de los resultados del aprendizaje.

Artículo 3°. *Principios.* El Servicio Público de la Educación a Distancia se sustenta en los siguientes principios básicos:

**Inclusión:** Aprendizaje autónomo centrado en la autogestión formativa, mediante el uso pedagógico apropiado e intensivo de la información y la comunicación.

**Universalización:** del servicio y del acceso a la Educación Abierta y a Distancia, como modalidad educativa que contribuye a elevar la cobertura poblacional y geográfica de la educación especialmente de la educación superior y de la educación básica y media para jóvenes y adultos; el fomento de los valores de la democracia, la ciudadanía y la interculturalidad, la solidaridad y la cooperación como modo de ser propios; el desarrollo de las competencias telemáticas entre la población, el acceso de las comunidades a los bienes culturales de las tecnologías digitales y telemáticas.

**Solidaridad global extendida:** como principio que viabiliza la coordinación de esfuerzos nacionales e internacionales en pos del progreso basado en el desarrollo humano sostenible del estudiante, las comunidades locales, regionales y globales.

**Pertinencia:** La educación abierta y a distancia debe atender las realidades locales, regionales, nacionales y universales.

**Apertura:** La educación abierta y a distancia, desarrolla efectivamente el derecho constitucional a la educación, sin excluir del proceso formativo a ninguna persona por ningún motivo y reconocerá la experiencia previa del estudiante.

**Acceso:** Democratización entendida como compromiso con el acceso y sostenibilidad de la formación, actuación de sus actores y estamentos, gestión organizacional y globalización del conocimiento.

**Permanencia:** Excelencia académica relacionada con la pertinencia, calidad y equidad de la formación que se imparte como elementos esenciales del quehacer universitario, en función del desarrollo humano sostenible del estudiante.

**Globalidad:** La educación a distancia, emprende el gran desafío de responder a esta nueva exigencia que la modalidad tradicional no logra aún asumir, no tanto por carencias de conocimientos, como por comprender lo urgente e inevitable de los cambios que ya se experimentan en los diferentes ámbitos del acontecer universal.

**Flexibilidad:** Libertades académicas referidas a las actividades de enseñanza, aprendizaje e investigación, como pilares integradores de sus responsabilidades sustantivas.

Artículo 4°. *Características de la Educación Abierta y a Distancia.* Son características de la educación abierta y a distancia las siguientes:

a) La educación abierta y a distancia supera los dilemas entre la cobertura y la calidad, la teoría y la práctica, en la medida en que la calidad se sustenta en la cultura de la participación democrática de las organizaciones y en su intervención para acercar la educación a sus realidades locales y regionales, lo cual exige modelos de gestión flexibles, con mayor autonomía administrativa y financiera en los centros donde operan los programas y con una relativa autonomía académica, en relación con la sede central que los genera, controla y evalúa.

b) La educación a distancia asume diseños curriculares pertinentes y flexibles, en la medida en que los campos disciplinarios de los programas responden a las condiciones de los contextos y de los estudiantes, mediante una estructura ágil, para posibilitar el avance de los estudiantes a su propio ritmo, en un tiempo académico razonable y socialmente pertinente, independiente del espacio físico de aprendizaje y de la edad escolar.

c) La educación a distancia utiliza múltiples mediaciones pedagógicas, derivadas de los medios de comunicación y de las tecnologías informáticas, tales como videos, audio, textos multimediales, tutorías y asesorías, lo mismo que mediadores referidos a los docentes, tutores, consejeros, asesores, grupos de estudiantes, equipos de trabajo, asociaciones profesionales y gremiales, para facilitar el ingreso de los estudiantes sin importar el lugar en donde se encuentren.

d) La educación a distancia se legitima en la medida en que demuestre la calidad de sus procesos y resultados, mediante el diseño y desarrollo de investigaciones de seguimiento, así como de evaluaciones sobre la gestión e implementación de sus programas, para evidenciar los efectos y el impacto social, consolidar las experiencias positivas y reorientar las deficiencias encontradas.

e) La educación a distancia se consolida de acuerdo con el grado de desarrollo del sistema, lo mismo que con su capacidad decidida para atender los requerimientos de los diseños curriculares, de la oferta e implementación de los programas, de los controles administrativos, de los apoyos logísticos y académicos, de la atención a los estudiantes, a los docentes y al personal administrativo.

f) Formación de personas con juicio crítico y estructuras de pensamiento capaces de transformar la información en conocimiento, para el buen ejercicio de sus profesiones y el liderazgo en los sectores público y privado.

Artículo 5°. *Fines*. Son fines de la Educación Abierta y a Distancia los siguientes:

a) Propender por la igualdad de oportunidades de ingreso a la educación.

b) Priorizar el servicio educativo a distancia para los niños, jóvenes y adultos de sitios remotos de la geografía nacional, con necesidades especiales de aprendizaje, población en situación de vulnerabilidad.

c) Ampliar en la educación superior la formación de docentes, tanto inicial como en el empleo, con planes y programas de estudios que doten a los docentes de la capacidad de generar en los estudiantes el conocimiento y las competencias adecuados para su desempeño profesional.

Artículo 6°. *Componentes de la Educación Abierta y a Distancia*. Para un adecuado desarrollo y consolidación de la modalidad de educación a distancia, han de tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes componentes estructurales:

a) **Pedagógico**. Asegura la lógica, las políticas y el carácter formativo de la educación a distancia, que sirve de base al modelo pedagógico centrado en el aprendizaje y da sentido a la organización curricular, sus relaciones de complicación con los contextos regional, nacional y global, diseño de didácticas no lineales para el desarrollo de cursos académicos, laboratorios, prácticas, interacciones, evaluación, sistemas de acompañamiento y consejería, recursos educativos, bienestar universitario, entre otros elementos, que articulan la lógica de la modalidad educativa a distancia.

b) **Comunicacional**. Garantiza que las políticas, orientaciones e instrucciones diseñadas gráfica, auditiva, textual o audiovisualmente para la utilización de los diversos medios y mediaciones, tengan un estricto carácter formativo y que sean incorporadas por los diversos actores para potenciar los procesos de aprendizaje y la calidad de la formación.

c) **Organizacional**. Asegura que para el desarrollo y la sostenibilidad de la formación a distancia, acorde con cada una de sus diversas metodologías, se expliciten las políticas y modos de gestión y administración, garantizando a los estudiantes flujos de comunicación, la reglamentación de procesos y procedimientos de inscripción, formas de pago de valores de matrícula, de cursos, de modos de interacción con tutores y otros actores académicos y pedagógicos, calificaciones, realimentaciones, formas de seguimiento y gestión de situaciones diversas, entre otras.

d) **Tecnológico**. Garantiza que mediante la formulación de políticas, se tenga la disponibilidad de infraestructura, equipos, medios, hardware, software, las respectivas subplataformas de apoyo,

navegabilidad y demás dispositivos físicos y técnicos para el acceso y adecuado uso de recursos de información y comunicación que aseguren la calidad de la formación a distancia con el empleo de los medios y las mediaciones tecnológicas acorde con cada una de las metodologías de dicha modalidad.

e) **Recursos educativos**. Garantiza que además de los dispositivos pedagógicos y tecnológicos básicos para el desarrollo de los procesos formativos en la modalidad a distancia, se cuente con recursos que fortalezcan la calidad de los mismos, a través de políticas que aseguren el acceso adecuado a bibliotecas virtuales, laboratorios remotos y virtuales, simuladores, evaluaciones en línea, dispositivos de Mobile-Learning, e-book y demás dispositivos tecnológicos vigentes, acorde con la naturaleza de los programas y cada una de las metodologías a través de las cuales se ofrecen.

f) **Bienestar Universitario**. Asegura que mediante la formulación de políticas se facilite el adecuado acceso y uso de planes, programas, proyectos y actividades para el mejoramiento y complemento de las condiciones físicas o virtuales de aprendizaje, laborales, sociales, culturales, recreación, salud, esparcimiento, acciones positivas y demás aspectos ligados a la vida universitaria, acuerdo con las diferentes metodologías de la educación a distancia.

Artículo 7°. *Mediadores, medios y mediaciones pedagógicas y tecnológicas*. Son dispositivos que se estructuran con criterios pedagógicos y didácticos que sirven de base para la creación de escenarios de aprendizaje conducentes a los procesos sistemáticos de formación e investigación que garantizan la calidad, el acceso a la información, las interacciones entre los diversos actores, metodologías de acompañamiento, sistemas de evaluación, uso de recursos educativos, laboratorios, entre otros.

Artículo 8°. *Metodologías de la Educación Abierta y a Distancia*. La educación a distancia comprende las diversas metodologías que fomentan el aprendizaje, la autogestión formativa, la investigación y la proyección social a través de las pedagogías mediadas, con apoyo de tecnologías de información y comunicación. Ellas son, entre otras:

**Metodología a Distancia Tradicional**. En la cual los procesos formativos se realizan con el uso de medios y mediaciones pedagógicas para superar los obstáculos de la separación física entre mediadores y estudiantes con un acompañamiento sincrónico en los centros de apoyo destinados para tal fin.

**En Línea o E-Learning**. En la cual los procesos formativos se realizan en los escenarios virtuales a través del uso de sistemas de gestión de aprendizaje en línea y el uso intensivo de medios, mediaciones y recursos educativos asociados a la red.

Entiéndase por oferta en línea o móvil, los programas de educación abierta y a distancia en los cuales la intensidad con que se apliquen las mediaciones de información y comunicación, incluyendo Internet u otras redes, la telefonía móvil u otros dispositivos, constituye el ochenta por ciento (80%) o más de los materiales didácticos del programa y de los medios y mediaciones empleados en la interacción comunicativa tutor-estudiante.

**Metodología Mixta o Blended Learning.** En la cual los procesos formativos se utilizan los medios y mediaciones pedagógicas a través de los escenarios virtuales y el acompañamiento tutorial o de mediadores se realiza de manera sincrónica o presencial en los centros de apoyo destinados para tal fin.

Entiéndase por oferta mixta o blended learning los programas de educación abierta y a distancia en los cuales la intensidad con que se apliquen las mediaciones de información y comunicación, incluyendo Internet u otras redes, la telefonía móvil u otros dispositivos, constituye el cincuenta por ciento (50%) o más de los materiales didácticos del programa y de los medios y mediaciones empleados en la interacción comunicativa tutor-estudiante.

Parágrafo. Los dispositivos de comunicación y de información, denominados Mobile Learning, pueden ser utilizados en cualquiera de las anteriores metodologías para el fortalecimiento de los procesos de comunicación y de acceso a la información, a los medios y las mediaciones requeridas.

Artículo 9°. *Ámbito de aplicación.* El Servicio Público de la Educación Abierta y a Distancia podrá ser ofrecido en cualquiera de los niveles de formación: básica, primaria y secundaria, media, educación superior, formación para el trabajo y desarrollo humano, tanto formal como no-formal y educación continua.

Artículo 10. *Mediadores.* Son todos aquellos actores humanos que intervienen de manera mediada o directa, en comunicación sincrónica o asincrónica, para apoyar, motivar, asesorar, facilitar, realimentar e interactuar con los estudiantes en sus procesos de aprendizaje, investigación y proyección social, de tal manera que se garantice la adecuada orientación, pertinencia y calidad de los mismos. Estos mediadores pueden ser tutores, docentes, consejeros o monitores, entre otros.

Artículo 11. *Medios.* Son el conjunto de artefactos, procesos y procedimientos previamente definidos que, asociados a herramientas de hardware o software, equipos, redes, recursos o herramientas, pueden utilizarse pedagógica y didácticamente para el desarrollo de procesos planificados y sistemáticos de aprendizaje, investigación y proyección social en la modalidad de educación a distancia.

Artículo 12. *Mediaciones pedagógicas.* Son el resultado del diseño didáctico de ambientes de aprendizaje, contextos, contenidos, situaciones, acciones e interacciones con fines formativos basados en la combinación y articulación de medios

y métodos para generar procesos sistemáticos de aprendizaje y desarrollo de competencias, con independencia de la cercanía o sincronía entre los actores educativos y la utilización de los medios a que se refiere el artículo anterior. Pueden ser audios, videos, cursos, objetos virtuales de aprendizaje, laboratorios remotos, simuladores, infografías, animaciones diversas, lecciones, e-books, blogs, recursos de redes sociales, entre otros.

## CAPÍTULO II

### Del Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia –CONEAD–

Artículo 13. *Creación.* Para el cabal funcionamiento del Servicio Público de Educación Abierta y a Distancia, organícese el Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia.

Artículo 14. *Conformación.* Organícese el Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia, como organismo asesor de carácter permanente del Gobierno Nacional, en materia de educación abierta y a distancia. El CONEAD estará integrado por:

1. El Ministro de Educación Nacional o su delegado, uno de los viceministros quien lo presidirá.
2. El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado, el viceministro.
3. El Director de Colciencias o su delegado.
4. El Rector de la Universidad Abierta y a Distancia, UNAD.
5. Un Rector representante de las universidades privadas que cuenten con oferta de Educación Superior a Distancia, elegido por la Asociación Colombiana de Educación a Distancia, ASESAD.

La secretaría técnica del CONEAD será ejercida por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.

Parágrafo. La elección de los representantes enunciados en el numeral 5 será reglamentada por el CONEAD.

Artículo 15. *Funciones.* El Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia CONEAD, tendrá las siguientes funciones:

1. Proponer al Gobierno Nacional políticas generales para el desarrollo de la Educación Abierta y a Distancia en todos los niveles educativos y en educación para el trabajo y el desarrollo humano, la educación permanente y la etnoeducación.
2. Proponer las políticas para la acreditación de alta calidad de programas de educación desarrollados bajo la modalidad a distancia a través de las metodologías y gramáticas educativas propias de los diferentes niveles educativos, medios y mediaciones.
3. Promover la investigación en nuevas tecnologías, medios y mediaciones pedagógicas que apoyen la educación a distancia.

4. Promover el intercambio y/o cooperación internacional del recurso humano que apoya la educación a distancia.

5. Proponer al Gobierno Nacional el proyecto anual de presupuesto para la Educación Abierta y a Distancia.

6. Diseñar y sugerir mecanismos y fuentes de financiación que permitan la ejecución de los programas.

7. Auspiciar la creación de un Portal Nacional de Educación Abierta y a Distancia y de repositorio de información que corresponda a las necesidades y evolución del servicio de educación abierta y a distancia, administrado por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

8. Promover la utilización de por lo menos un canal televisivo y de una estación de radio dedicados a programas de educación a distancia.

9. Generar políticas que contribuyan a solucionar las consecuencias medioambientales producidas a partir del crecimiento de las tecnologías de la información y la comunicación, ocasionadas por las emisiones de carbono.

10. Darse sus propios reglamentos.

11. Las demás que le impongan la Constitución y las leyes.

Artículo 16. *Organismo acreditador.* Desígnese a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) como organismo acreditador del Estado colombiano en materia de Educación Abierta y a Distancia en todos los niveles del Sistema Educativo.

Parágrafo. Para cumplir con esta designación, la UNAD deberá estar acreditada institucionalmente de alta calidad por el Gobierno Nacional.

### CAPÍTULO III

#### De las condiciones de calidad para la educación abierta y a distancia

Artículo 17. *Condiciones de calidad.* Para la oferta y desarrollo de programas de Educación Abierta y a Distancia en cualquier nivel de formación deberá cumplirse con las condiciones específicas de calidad que se señalan a continuación:

a) La pertinencia del programa. La adecuada justificación del programa para que sea pertinente frente a las realidades locales, nacionales y globales.

b) El establecimiento de unos contenidos curriculares acordes con el programa que se ha establecido y que permitan garantizar el logro de los objetivos y sus correspondientes metas. El currículo debe garantizar la integración de las competencias requeridas para el trabajo autónomo del estudiante.

c) La organización de todas aquellas actividades académicas que fortalezcan el proceso formativo y el aprendizaje autónomo.

d) El componente práctico garantizado a través de simuladores o los convenios necesarios para el desarrollo de este.

e) Los elementos transversales del currículo que formen las competencias investigativas necesarias para la adecuada formación profesional.

f) La adecuada relación con el sector externo, que proyecte a la universidad con la sociedad.

g) El cuerpo académico idóneo y adecuado para garantizar las funciones de docencia, investigación y extensión acordes con la modalidad.

h) El uso adecuado y eficiente de los medios educativos de enseñanza que faciliten el aprendizaje autónomo y permitan que el profesor sea un guía y orientador, y que el estudiante sea autónomo y participante.

i) La garantía de una infraestructura física y tecnológica apropiada para la modalidad a distancia y para la metodología escogida.

j) El establecimiento de adecuados mecanismos de selección y evaluación de estudiantes y profesores, en donde se garantice la escogencia por méritos y se impida cualquier discriminación por raza, sexo, credo, discapacidad o condición social.

k) La existencia de una estructura administrativa y académica flexible, ágil y eficiente, al servicio de la misión de las instituciones de educación superior y acorde con el servicio público de la educación a distancia.

l) El desarrollo de una cultura de la autoevaluación, que genere un espíritu crítico y constructivo de mejoramiento continuo.

m) La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados institucionales, involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida.

n) La implantación de un modelo de bienestar universitario que atienda el entorno socioafectivo del estudiante y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales. El bienestar universitario en el servicio público de la educación a distancia debe fortalecer los mecanismos de seguimiento a los estudiantes para facilitar su deserción y el seguimiento a su proceso formativo de una manera integral.

Parágrafo. Con la asesoría y previo concepto del Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia (CONEAD), el Gobierno Nacional reglamentará los parámetros de evaluación de calidad para el funcionamiento de los programas académicos bajo esta modalidad, de acuerdo con el nivel de formación al que corresponda.

### CAPÍTULO IV

#### Otras disposiciones

Artículo 18. *Financiamiento.* El desarrollo de la Educación Abierta y a Distancia se financiará de diferentes fuentes así:

a) El Gobierno Nacional diseñará los proyectos que apoyen la oferta de educación superior a distancia que por su importancia social y PRIORIDAD fomenten la oferta de esta modalidad, en este sentido los Ministerios de Educación Nacional y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán diseñar proyectos conjuntos con el objeto de financiar y apoyar la educación a distancia.

b) El cero punto cinco (0.5%) de los recursos que para ciencia y tecnología se asignen de las regalías nacionales, serán destinadas a financiar la incorporación de infraestructura tecnológica, la cualificación del talento humano, y la oferta pertinente y de alta calidad para propósitos de ampliación de cobertura y de inclusión educativa que ampare a los colombianos dentro del territorio nacional o en el exterior.

c) *Recursos del ICETEX.* El ICETEX creará una línea especial de financiamiento de la oferta educativa a distancia.

d) El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, destinará un porcentaje por vigencia del total de recursos a la creación, desarrollo y mantenimiento de los centros de atención de la educación a distancia, adscritos y asociados a las instituciones estatales u oficinas de educación a distancia.

e) Las entidades territoriales podrán destinar recursos propios para el fortalecimiento de la oferta de educación superior y a distancia.

f) Las empresas de telecomunicaciones públicas o privadas deberán establecer proyectos que prioricen la utilización de sus redes a las instituciones que presten el servicio educativo a distancia, estatales o privadas, para que puedan acceder a las bases de datos y sistemas de información de bibliotecas nacionales e internacionales. La Comisión de Regulación del Ministerio de Comunicaciones fijará tarifas especiales por este servicio; igualmente deberán destinar el dos por ciento (2%) de sus rentas al fortalecimiento de la oferta educativa a distancia.

**Parágrafo. Recursos por indicadores.** Los recursos asignados a través de los factores e indicadores utilizados por el Sistema Universitario Estatal (SUE) no podrá discriminar a los programas de educación abierta y a distancia en la asignación de los mismos.

**Artículo 19. Evaluación de condiciones de calidad.** El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación deberán adoptar las condiciones de calidad y los parámetros de evaluación para la autorización del funcionamiento de los programas académicos ofrecidos bajo la modalidad abierta y a distancia.

**Artículo 20. Disposiciones transitorias.**

a) El Ministro de Educación Nacional convocará a los miembros del Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia (CONEAD) para reglamentar su funcionamiento.

b) Hasta que la UNAD cumpla con el requisito de acreditación institucional, el Ministerio de Educación Nacional adelantará los procesos de acreditación de alta calidad para los programas que se ofrezcan bajo la modalidad de educación abierta y a distancia en los diferentes niveles educativos, de acuerdo con la reglamentación existente.

c) Los programas que actualmente se ofrecen y que cuenten con registro calificado o licencia de funcionamiento bajo la modalidad abierta y a distancia, podrán seguirse ofreciendo hasta el vencimiento de este. Los que no cuenten con ello, tendrán un plazo de dos (2) años a partir de la vigencia de la presente ley para someterse a proceso de evaluación, de acuerdo con la reglamentación que se expida para ello.

**Artículo 21. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por los honorables Congresistas,

El Presidente Comisión Sexta honorable Senado de la República,

*Plinio Olano Becerra.*

El Presidente Comisión Tercera honorable Representante a la Cámara,

*Ángel Custodio Cabrera.*

Honorable Representantes a la Cámara,

*Luis Guillermo Barrera, Pablo Sierra León.*

Honorables Senadores de la República,

*Efraín Torrado García, Carlos Roberto Ferro.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley se encuentra fundamentado en varias razones que se exponen a continuación.

En primera instancia y a la par de la evolución del ser humano, gracias a la tecnología, la globalización y todas las tendencias que aparejan un cambio para la sociedad, se hace necesaria la búsqueda de metodologías con las que se hará frente a los nuevos retos, aquellas metodologías en las que sin duda alguna, la EDUCACIÓN es el estandarte de la calidad de vida.

Por su parte, la EDUCACIÓN A DISTANCIA, como espejo de cobertura y expansión, asume un papel prioritario en toda sociedad, por constituirse en medio para que muchos habitantes de diversos sectores, puedan ejercer el Derecho que por vía constitucional se le concede a todos los coasociados en un Estado Social de Derecho, estando consagrado en el articulado de la norma superior, y que aún hoy, con la modalidad de educación presencial y tradicional, no se hace ciento por ciento efectivo.

Por medio de este proyecto de ley, se propone establecer las condiciones necesarias en términos de organización y regulación para que la modali-

dad de Educación a Distancia sea uno de los derroteros para el logro de la equidad social, la ampliación de cobertura con calidad e inclusión; así mismo, como talanquera para el analfabetismo y una apuesta para derrotar la deserción, haciendo uso de tecnologías digitales de la información y la comunicación en sus diversos desarrollos que hacen real y viable la accesibilidad.

Del mismo modo, se espera mejorar las condiciones a las cuales están sometidas una gran parte de la población colombiana que debe optar por esta clase de opciones, buscando mejorar la calidad de la educación que reciben; alternativa que se pone de manifiesto por la sanción de esta ley, y la que sin duda debe consolidarse para que la sociedad colombiana tenga acceso a procesos educativos con diversas metodologías en beneficio de la formación de todos los miembros de la sociedad.

La adopción del modelo educativo que en este proyecto de ley nos ocupa, en otros países se ha visto reflejada por la aplicación de normas, recursos humanos y financieros para el funcionamiento y la sostenibilidad de una educación a distancia con inclusión social y oferta con calidad. No obstante, en nuestro país, se han dejado los lineamientos a seguir para la consolidación de la educación abierta y a distancia a discreción de los gobiernos de turno; hecho que desde todo punto de vista es reprochable y que en consecuencia tiene que ser analizado, dado el desconocimiento de la brecha en cuanto a acceso y permanencia en todos los niveles de educación.

#### • CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de veintiún (21) artículos distribuidos en cuatro (4) capítulos. En el capítulo primero, se trata el *objeto y los aspectos generales de la educación abierta y a distancia*, el objeto de este proyecto de ley es regular la estructura, las condiciones de calidad y el funcionamiento del servicio público de educación abierta y a distancia; para ello, se define el concepto, los principios, las características, los fines, los componentes, los mediadores, medios y mediaciones pedagógicas y tecnológicas, las metodologías y el ámbito de aplicación de la educación abierta y a distancia.

En el capítulo segundo, se estipula la creación, conformación y funciones de un *Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia (CONEAD)*, como organismo asesor de carácter permanente del Gobierno Nacional para el cabal funcionamiento del servicio público de educación abierta y a distancia; además, se asigna a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) como organismo acreditador del Estado colombiano en este tipo de educación.

En el capítulo tres, se señalan *las condiciones de calidad para la educación abierta y a distancia*. En el capítulo cuarto, relativo a *otras disposiciones*, se abordan los temas sobre el financiamiento

de la educación abierta y a distancia, la evaluación de condiciones de calidad, las disposiciones transitorias y la vigencia de la ley.

#### • Marco normativo

El constituyente de 1991, incluyó en la Carta Política diversas normas que tratan el aspecto de educación y el acceso a la información en Colombia. De manera taxativa pueden citarse algunas disposiciones de rango constitucional como las señaladas en los siguientes artículos:

**Artículo 27.** *El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*

**Artículo 67.** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.*

**Artículo 69.** *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.*

*El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.*

*El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.*

**Artículo 71.** *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones*

*que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.*

Por las razones anteriormente expuestas, se hace necesario que desde esta célula legislativa se busque contribuir con tan importante tema, teniendo en cuenta que sólo es posible contemplar la consecución del desarrollo en un país, en la medida en que el acceso a la educación sea generalizado y no beneficio de unos pocos; este ideal implica una educación de tipo universal, en la que se pueda aprovechar la implementación y uso de las nuevas tecnologías, propias de la educación abierta y a distancia.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número ... de ..., con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

##### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 192 de 2010 Senado**, por la cual se organiza el servicio público de la educación abierta y a distancia, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE

##### SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se rinde honores al municipio de Armero Guayabal con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Como reconocimiento por el vigésimo quinto aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero, la Nación, a través de los Ministerios correspondientes, podrá contribuir al fomento, y desarrollo de programas y proyectos que adelante el Municipio de Armero Guayabal.

Artículo 2°. La Nación, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Protección Social creará una Comisión que se encargará de estudiar y estructurar una forma mediante la cual el Municipio de Armero Guayabal pueda salir del pasivo pensional existente.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional establecerá una asignación especial que permita el pago directo del pasivo pensional, derivado de la carga prestacional trasladada del extinto Municipio de Armero, al nuevo Municipio de Armero - Guayabal.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno Nacional para establecer una asignación especial que permita el pago directo de las pensiones, derivadas de la carga prestacional trasladadas del extinto Municipio de Armero, al nuevo Municipio de Armero - Guayabal.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Juan Lozano Ramírez,*

Senador de la República.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Hoy, al hacer una evaluación del municipio con ocasión de la conmemoración de vigésimo quinto aniversario de la tragedia de Armero, el resultado parece injusto. En efecto, el Estado lejos de observar un comportamiento fiscal vehemente e incluyente con los habitantes que vivieron el crítico impacto de la naturaleza, surge inclemente ante la nueva tragedia personal de algunos de sus habitantes que hoy se vean expuestos al nuevo trauma de no poder disfrutar plenamente sus días de vejez con dignidad y en recompensa por haber dedicado su vida a trabajar por y para el Estado colombiano.

En 1985 el país fue testigo del peor desastre natural que hemos vivido en nuestros 200 años de historia cuando el Nevado del Ruiz hizo erupción, llevando a su paso desolación, pérdida de vidas humanas y la destrucción total de un municipio que a esa fecha se fijaba como un distrito responsable con sus obligaciones financieras.

Luego de la destrucción del municipio, el Gobierno mediante el Decreto número 015 del 13 de noviembre de 1986 creó el municipio de Armero Guayabal, al que trasladó los pasivos pensionales

de los sobrevivientes que dejó la tragedia. Sin embargo, en el ejercicio se omitió determinar los recursos necesarios para cancelar las diferentes pensiones que se debían otorgar a los habitantes que se encontraban empleados y/o pensionados en las diferentes entidades públicas de Armero.

Como consecuencia de lo anterior, hoy el Municipio de Armero Guayabal (Tolima), se encuentra inmerso en una crisis fiscal que amenaza su continuidad y que con un futuro incierto preocupa a las personas que de una u otra forma vivieron esta tragedia y por ello sentimos hoy la responsabilidad social de ayudar a este Distrito.

En un país tendiente a la centralización como lo ha sido históricamente Colombia, los pequeños municipios viven de las asignaciones departamentales o del presupuesto nacional. Por lo tanto, a propósito del vigésimo quinto aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero, he decidido avanzar en la presentación de un proyecto de ley que busca el mejor ánimo y apertura del ejecutivo para lograr como resultado una norma que permita salvar el municipio de Armero Guayabal de su destrucción política.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. LA TRAGEDIA EN ARMERO

**TOLIMA:** ([http://es.wikipedia.org/wiki/erupci%C3%B3n\\_del\\_Nevado\\_del\\_Ruiz\\_de\\_1985](http://es.wikipedia.org/wiki/erupci%C3%B3n_del_Nevado_del_Ruiz_de_1985))

Varios lahares cubrieron Armero. Murieron más de 20.000 personas.

La Tragedia de Armero fue un desastre natural producto de la erupción del volcán Nevado del Ruiz el 13 de noviembre de 1985 en el departamento del Tolima. Tras 69 años de inactividad, la erupción tomó por sorpresa a los poblados cercanos, a pesar de que el Gobierno había recibido advertencias por parte de múltiples organismos vulcanológicos desde la aparición de los primeros indicios de actividad volcánica en septiembre de 1985.

Los flujos piroclásticos, emitidos por el cráter del volcán, fundieron cerca del 10 por ciento del glaciar de la montaña, enviando cuatro lahares-flujos de lodo, tierra y escombros productos de la actividad volcánica- que descendieron por las laderas del nevado a 60 kilómetros por hora. Los lahares aumentaron su velocidad en los barrancos y se encaminaron hacia los seis mayores ríos en la base del volcán. El pueblo de Armero, ubicado a poco menos de 50 kilómetros del volcán, fue golpeado por dichos lahares matando a más de 20.000 de sus 29.000 habitantes.

Las víctimas en otros pueblos, particularmente de la localidad de Chinchiná, aumentaron la cifra de muertos a 23.000. Alrededor del mundo se publicaron tomas de video y fotografías de Omayra Sánchez, una adolescente víctima de la tragedia, quien estuvo atrapada 3 días hasta que finalmente

falleció. Otras fotografías del impacto del desastre llamaron la atención de la opinión pública e iniciaron una controversia sobre el grado de responsabilidad del gobierno colombiano en la catástrofe.

Los esfuerzos de rescate fueron obstaculizados por la composición del lodo que cubría al pueblo, lo que hacía casi imposible el moverse sin quedar atrapado. Para el momento en el que los rescatistas alcanzaron Armero, doce horas después de la erupción, muchas de las víctimas con heridas graves habían ya muerto. Los trabajadores de rescate quedaron horrorizados tras observar el panorama de desolación dejado tras la erupción, con árboles caídos, restos humanos irreconocibles y escombros de edificaciones.

Esta fue la segunda erupción volcánica más mortífera del siglo XX, superada sólo por la erupción del Monte Pelado en 1902, y el cuarto evento volcánico más mortífero desde el año 1500. El evento fue una catástrofe previsible, exacerbada por el desconocimiento de la violenta historia del volcán; geólogos y otros expertos habían advertido a las autoridades y a los medios de comunicación sobre el peligro durante las semanas y días previos a la tragedia. Se prepararon mapas de riesgo para las inmediaciones pero fueron muy poco distribuidos. El día de la erupción se llevaron a cabo varios intentos de evacuación, pero debido a una tormenta las comunicaciones se vieron restringidas. Muchas de las víctimas se mantuvieron en sus hogares tal como les habían ordenado, creyendo que la erupción ya había terminado. El ruido de la tormenta pudo haber impedido que muchos escucharan el ruido proveniente del Ruiz.

Armero, localizado a 48 kilómetros del Nevado del Ruiz y a 169 kilómetros de Bogotá, era la tercera población más grande del Tolima, después de Ibagué y El Espinal.

Conocido como un importante centro agrícola antes de la erupción, Armero producía cerca de una quinta parte del arroz de Colombia, además de algodón, sorgo y café. Gran parte de este éxito puede ser atribuido al Nevado del Ruiz, ya que el fértil suelo volcánico había estimulado el crecimiento agrícola. Construido encima de un abanico aluvial que había presenciado otros lahares, el pueblo había sido destruido previamente por una erupción en 1595 y por flujos de lodo en 1845.

A finales de 1984, los geólogos notaron que la actividad sísmica en el área había empezado a aumentar. La aparición de fumarolas, la deposición de azufre en la cima del volcán y algunas erupciones freáticas alertaron a los geólogos sobre la posibilidad de una erupción. Los eventos freáticos, producidos al encontrarse magma ascendente con agua, continuaron hasta septiembre de 1985, disparando altos chorros de vapor en el aire. La actividad comenzó a declinar en octubre, probablemente porque el nuevo magma había finalizado su ascenso dentro de la estructura volcánica.



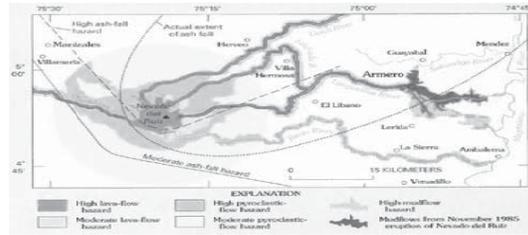
El Nevado del Ruiz emanando vapor. Esta foto fue tomada en septiembre de 1985, tan solo dos meses antes de la tragedia.

Una misión vulcanológica italiana analizó muestras de gases de las fumarolas y del terreno alrededor del cráter Arenas, y encontró que estas eran una mezcla de dióxido de carbono y dióxido de azufre, indicando una liberación directa de magma en la superficie. Los científicos publicaron el 22 de octubre de 1985, un reporte para las autoridades en el que determinaban que el riesgo de lahares era inusualmente alto. Para prepararse frente a la erupción, el reporte sugería varias técnicas simples de preparación a las autoridades locales. Otro equipo les entregó a las autoridades locales sismógrafos, pero sin darles instrucciones de cómo operarlos.

La actividad volcánica se incrementó de nuevo en noviembre de 1985 cuando el magma se aproximaba a la superficie. Cantidades crecientes de gases ricos en azufre y dióxido de azufre empezaron a aparecer en el volcán. El contenido de agua de los gases expulsados por las fumarolas decreció, y los manantiales en las cercanías del volcán se volvieron ricos en magnesio, calcio y potasio, producto de filtraciones de magma. Las temperaturas de equilibrio termodinámico, correspondientes a la composición química de los gases expedidos, oscilaba entre 200 grados centígrados y 600 grados centígrados; esta es una medida de la temperatura a la cual los gases se equilibraron dentro del volcán. La extensiva desgasificación del magma produjo una altísima presión dentro del volcán, justo en el espacio ubicado encima del magma, lo que eventualmente llevó a una erupción explosiva.

En septiembre de 1985, cuando los terremotos y las erupciones freáticas sacudían la zona, las autoridades locales comenzaron a planear una evacuación. En octubre, un mapa de riesgo para el área circundante del nevado fue terminado. Este mapa resaltaba el peligro que representaba la caída de material (tal como ceniza y rocas) en Murillo, Santa Isabel y Líbano, así como el riesgo de lahares en Mariquita, Guayabal, Chinchiná y Armero.

Por desgracia el mapa fue muy pobremente distribuido entre las personas ubicadas en la zona de riesgo; muchos supervivientes jamás habían escuchado de éste a pesar incluso de que varios de los diarios más importantes del país presentaron versiones del mapa.



Las zonas más afectadas por la erupción del Nevado del Ruiz. El mapa muestra el recorrido que siguió el lahar desde el volcán hasta Armero.

Al menos uno de los mapas de riesgo publicados en el importante diario *El Espectador* incluía flagrantes errores. Sin una escala apropiada, era poco claro cuan grandes realmente eran las zonas de riesgo en el mapa. Los lahares en el mapa no tenían un final definido, y el mayor riesgo parecía provenir de los flujos piroclásticos, no de las corrientes de lodo. Aunque el mapa era de color azul, verde, rojo y amarillo, no había ninguna indicación acerca de qué representaba cada color, y Armero estaba en la zona verde (lo que se creía era la zona más segura). Otro mapa publicado por *El Tiempo* presentaba ilustraciones que “daban una percepción de topografía a un público no familiarizado con los mapas, permitiéndoles relacionar las zonas de riesgo con el paisaje”. A pesar de este diseño pensado en la audiencia, el mapa terminó más como una mera representación artística que como una científica.

El día de la erupción columnas de ceniza oscura salió del volcán alrededor de las 3 de la tarde. El Director local de la Defensa Civil, quien fue rápidamente informado de la situación, contactó a Ingeominas, organismo que determinó que el área debía ser evacuada; a continuación se le dijo que debía contactar a los directores de la Defensa Civil en Tolima y Bogotá. Entre las 5 de la tarde y 7 de la noche la ceniza dejó de caer y las autoridades locales instruyeron a las personas para que se “mantuvieran calmadas” y fueran a sus casas. Alrededor de las 5 de la tarde fue convocada una reunión del Comité de Emergencia, y cuando ésta terminó a las 7 de la noche varios miembros contactaron a la Cruz Roja regional para acordar detalles sobre los esfuerzos de una posible evacuación en Armero, Mariquita y Honda.

La Cruz Roja de Ibagué contactó a las autoridades de Armero y ordenó una evacuación que no fue llevada a cabo debido a problemas eléctricos causados por una tormenta. La fuerte lluvia y los rayos producto de la tormenta pudieron haber ocultado el ruido del volcán, y sin ningún esfuerzo sistemático de alerta, los residentes de Armero estaban inconscientes de la actividad que se desarrollaba en el Nevado del Ruiz. A las 9:45 de la noche, después de que el volcán hiciera erupción, los oficiales de la Defensa Civil de Ibagué y Murillo trataron de advertir a las autoridades de Armero, pero no pudieron hacer contacto. Después lograron escuchar conversaciones entre algunos

dirigentes de Armero y otros individuos; en la más famosa de estas conversaciones, se escucha al Alcalde de Armero hablando a través de una radio casero, diciendo que él “no cree que allí haya mucho peligro”, cuando fue arrastrado por el lahar.



Cima del Nevado del Ruiz a finales de noviembre de 1985

A las 9:09 de la noche del 13 de noviembre de 1985, el Nevado del Ruiz expulsó tefra dácítica a más de 30 kilómetros de altura en la atmósfera. La masa total de material expulsado (incluyendo magma) fue de 35 millones de toneladas, solo un 3 por ciento del total expulsado por el Monte Saint Helens en 1980. La erupción alcanzó un 3 en el índice de explosividad volcánica. La masa de dióxido de azufre expulsada en la erupción fue de aproximadamente 700.000 toneladas, el 2 por ciento del total de material sólido, haciendo de esta una erupción atípicamente rica en azufre.

La erupción produjo flujos piroclásticos que fundieron la nieve y el glaciar de la cima del volcán, generando cuatro lahares que descendieron por los valles de los ríos en los flancos del volcán, destruyendo un pequeño lago que había sido observado en el cráter Arenas varios meses antes de la erupción. El agua de tales lagos suele ser extremadamente salada y puede contener gases volcánicos disueltos. El agua caliente y ácida del lago aceleró la fusión del hielo, un efecto confirmado por la alta concentración de sulfatos y cloruros encontrados en el lahar.

Los lahares, formados de agua, hielo, pumita y otras rocas, incorporaron arcilla a su composición al erosionar el terreno por el que viajaban mientras descendían del volcán. Estos bajaron por las vertientes del volcán a una velocidad promedio de 60 km/h, desprendiendo rocas y destruyendo vegetación. Después de descender miles de metros por las vertientes, los lahares se dirigieron hacia los valles de los seis ríos nacidos en el volcán, en donde aumentaron cuatro veces su volumen original. En el río Gualí, un lahar alcanzó un ancho de 50 metros.

Por la noche, la energía eléctrica se fue de repente y los radios se apagaron. Justo antes de las 11:30, una enorme corriente de agua se extendió por Armero; fue lo suficientemente poderosa como para volcar autos y levantar personas. Se escuchó un fuerte estruendo proveniente de la montaña, pero los residentes estaban más preocupados por lo que ellos creían era solo una inundación.



Armero tras la tragedia.

A las 11:30 de la noche, el primer lahar llegó al pueblo, seguido rápidamente por otros. Uno de los lahares prácticamente borró a Armero; tres cuartas partes de sus 28.700 habitantes murieron. Avanzando en tres grandes oleadas, este lahar tenía 30 metros de profundidad, se movía a 12 metros por segundo y duró de 10 a 20 minutos. Viajando aproximadamente a 6 metros por segundo, el segundo lahar duro media hora y fue seguido por pequeños pulsos eruptivos. Un tercer gran pulso le permitió al lahar durar cerca de dos horas.

Para ese momento, el 85 por ciento de Armero estaba cubierto de lodo. Los sobrevivientes describieron cómo las personas se sostenían de los escombros de sus casas en un intento de mantenerse a flote en el barro. Los edificios colapsaron, aplastando personas y generando escombros.

Un segundo lahar, que descendió por el valle del río Chinchiná, mató a cerca de 1.800 personas y destruyó 400 casas en Chinchiná. En total murieron más de 23.000 personas, cerca de 5.000 quedaron heridas y 5.000 hogares de trece poblaciones fueron destruidos. Aproximadamente 230.000 personas se vieron afectadas, 20.000 quedaron sin hogar y 110 kilómetros cuadrados de terrenos fueron perjudicados.



Armero se localizaba en el centro de esta fotografía, tomada a finales de noviembre de 1985.

Mapas de riesgo que mostraban que Armero sería seriamente afectado tras una erupción fueron distribuidos más de un mes antes de tal evento, pero el congreso de Colombia acusó a la Defensa Civil y a las agencias científicas de alarmistas. La erupción ocurrió tan solo una semana después de la toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19 en Bogotá, por lo cual tanto el gobierno como el ejército se encontraban ocupados al momento del desastre.



Solo unas pocas estructuras se mantuvieron en pie en Armero tras las corrientes de lodo que arrasaron con el pueblo.

Los daños fueron estimados en 7.000 millones de dólares, una quinta parte del producto interno bruto colombiano de 1985.

Los esfuerzos de rescate fueron obstaculizados por el barro de hasta 4.6 metros de profundidad que cubría a Armero, haciendo prácticamente imposible el que alguien pudiera atravesarlo sin hundirse. Para empeorar la situación, la carretera y varios puentes que conectaban a Armero fueron destruidos por los lahares. Tomó casi doce horas rescatar a los primeros sobrevivientes, así que es probable que muchos heridos de gravedad pero tratables hubieran muerto horas antes de la llegada de los rescatistas. Ya que el hospital de Armero había sido destruido, las víctimas fueron llevadas a hospitales cercanos.

Seis poblados cercanos levantaron clínicas improvisadas divididas en áreas de tratamiento y refugios para los damnificados. Para ayudar con las labores hospitalarias, personal médico y de rescate de todo el país se hizo presente en Armero. De los 1.244 pacientes distribuidos en las clínicas, 150 murieron por infecciones o complicaciones relacionadas. Si los antibióticos hubiesen estado disponibles rápidamente y si todas las heridas se hubiesen limpiado correctamente, muchas de estas personas podrían haber sido salvadas.

El 20 de noviembre de 1985, una semana después de la erupción, los esfuerzos de rescate empezaron a llegar a su fin. Cerca de 4.000 rescatistas buscaban aún sobrevivientes con pocas esperanzas de encontrar alguno. Para entonces la cifra oficial de muertos era de 22.540 víctimas; las cifras también hablaban de 3.300 desaparecidos, 4.000 heridos y 20.000 personas sin hogar. Grupos de saqueadores irrumpieron en las ruinas mientras que los sobrevivientes afrontaban el riesgo de contraer tífus o fiebre amarilla. Para muchos de los rescatistas, su trabajo había terminado.

El desastre obtuvo notoriedad a nivel mundial en parte por una fotografía tomada por Frank Fournier en la cual aparece una joven llamada **Omayra Sánchez** quien estuvo atrapada entre los escombros por tres días antes de morir. Tras la erupción, trabajadores de rescate se reunieron alrededor de la niña, conversando con ella. Omayra llamó la atención de los reporteros en el lugar debido a su dignidad y coraje, y causó controversia cuando la gente se preguntó el por qué los periodistas no hicieron nada para salvarle (lo cual era imposible sin herramientas).

Un llamado al gobierno para conseguir una bomba hidráulica que evacuara el agua que la rodeaba no fue atendido; Omayra sucumbió a la gangrena y a la hipotermia tras pasar 60 horas atrapada. Su muerte sintetizó la naturaleza trágica de la tragedia de Armero: Ella pudo haber sido salvada

si el gobierno hubiese actuado con prontitud y si hubiese prestado atención a los llamados sobre el peligro del volcán. La fotografía obtuvo el premio 'World Press Photo of the Year' por capturar el evento de mayor importancia periodística.

Poco menos de un año después de la tragedia, el Papa Juan Pablo II visitó la zona del desastre junto con el presidente colombiano Belisario Betancur. Allí el Papa habló acerca de la tragedia y declaró el lugar en donde se encontraba Armero como Campo Santo. A pesar de que muchas de las víctimas de la tragedia fueron conmemoradas, Omayra Sánchez fue, en particular, inmortalizada en poemas, novelas y piezas musicales. Una obra llamada Adiós, Omayra, de Eduardo Santa, ilustra los últimos días de la joven y el simbolismo que representó en la catástrofe. Lo sobrevivientes fueron también reconocidos en el especial de televisión No morirás de Germán Santamaría. Parte del elenco estaba compuesto por víctimas de la tragedia quienes aparecieron como extras en la obra.

## 1.2. NACIMIENTO DEL MUNICIPIO ARMERO – GUAYABAL

El Municipio de Armero - Guayabal fue creado mediante Decreto número 015 del 13 de noviembre de 1986 y en su inicio los recursos estuvieron enmarcados por donaciones nacionales e internacionales que impidieron medir el verdadero impacto fiscal, financiero y social, que se causó con la creación del "**nuevo municipio**". Al desaparecer las ayudas, y con el correr de los años, se evidenció la crisis económica y financiera en su verdadera dimensión hasta comprometer la viabilidad del municipio en el contexto político nacional.

El Municipio está ubicado al norte del Departamento del Tolima, a 90 kilómetros de Ibagué, capital del departamento del Tolima. Nació luego de la tragedia sufrida por el Municipio de Armero en el año de 1985. Guayabal como se le conocía entonces, era un corregimiento del municipio de Armero, hoy en día cuenta con 12.800 habitantes y su economía gira en torno a la agricultura y ganadería.

Inició actividades como entidad territorial el 16 de diciembre de 1985. Desde entonces ha tenido una inmensa dificultad fiscal y financiera, al haber asumido la carga prestacional de 58 personas, pago que venía asumiendo el municipio de Armero antes de la tragedia.

En los años siguientes no se aprovisionó en la asignación del presupuesto municipal, los recursos necesarios para amortiguar esta carga prestacional, por el contrario, mediante una Reestructuración Administrativa el 31 de mayo de 2002 aumentaron el número de pensionados a 74, es decir, 16 más, agravando la situación del Municipio. El Gobierno Nacional nunca ha tenido esto en cuenta para proveer los recursos con los cuales pagar las mesadas correspondientes. En este momento, año 2010, de los 74 pensionados han fallecido 5.

**CUADRO DE ACTUALES PENSIONADOS DEL EXTINTO MUNICIPIO DE ARMERO (TOLIMA)**

	NÚMERO DE CÉDULA	NOMBRE DEL PENSIONADO	VALOR MENSUAL EN PESOS
1	5.849.564	HERNANDO GUTIÉRREZ ENCISO	1.576.177,00
2	2.251.116	CARLOS RONDÓN	929.577,00
3	5.849.083	JORGE ANGARITA FASER	874.717,00
4	14.265.755	HERNÁN PÁEZ VANEAS	923.332,00
5	14.270.135	ALENDRO TRUJILLO DÁVILA	719.430,00
6	5.947.812	RAÚL ANTONIO VALLEJO MARTÍNEZ	814.887,00
7	14.267.683	CARLOS HERNANDO BANDERA L.	979.620,00
8	14.268.130	LUIS EDUARDO MOLANO BELTRÁN	826.985,00
9	2.300.300	ORMINSO MARTÍN CRUZ	904.590,00
10	14.265.580	MARCO ANTONIO GALINDO ÁVILA	719.427,00
11	14.230.799	ÉDGAR AUGUSTO BOHÓRQUEZ G.	765.215,00
12	97.050.616.863	HAROLD GIOVANNY URUEÑA RUBIO	719.428,00
13	5.936.775	ELOY MILLÁN	1.351.068,00
14	2.862.663	CAMPO ELÍAS RUBIO ROMERO	677.457,00
15	18.915.888	MANUEL CRUZ	811.963,00
16	28.600.792	TERESA SÁNCHEZ VIUDA DE ACOSTA	677.457,00
17	2.333.375	EDUCARDO PEÑA SÁNCHEZ	608.026,00
18	28.604.812	MARÍA ROSABEL FAJARDO DE URUEÑA	677.457,00
19	2.324.315	JULIO AVILA ARGUELLEZ	677.457,00
20	28.597.694	MARÍA HERMELINDA MOLINA ALBAÑIL	677.457,00
21	28.833.336	MARÍA EUFROSINA RÍOS GUTIÉRREZ	677.457,00
22	28.600.825	SILVIAMARÍAMAHECHA DE SÁNCHEZ	608.279,00
23	28.600.239	ROSATULIAPINTO LEÓN	608.026,00
24	28.602.233	MARÍA DELBYREINA	677.457,00
25	28.598.149	AYDEBELTRÁNDE MOLANO	608.026,00
26	2.248.136	LUIS CARLOS SANDOVAL	726.300,00
27	28.601.296	ANUNCIACIÓN LOZANO	608.026,00
28	2.247.664	AQUILEOGARZÓN	698.119,00
29	2.246.584	ARNULFO SÁNCHEZ	608.026,00
30	28.600.844	FLOR MARÍA LOZANO	608.026,00
31	20.596.237	PAULINA FIGUEROA LOZANO	608.026,00

	NÚMERO DE CÉDULA	NOMBRE DEL PENSIONADO	VALOR MENSUAL EN PESOS
32	38.125.002	ERNESTINA TORRES	677.457,00
33	65.498.269	LIGIA AGUILAR CERVERA	608.026,00
34	24.715.071	CARLINA RINCÓN VDA DE CIFUENTES	608.026,00
35	28.826.207	LUCILA ROJAS VDA DE LÓPEZ	608.026,00
36	28.774.536	ANA ROSA MALDONADO DE MUNEVAR	612.572,00
37	4.886.372	SERAFÍN JIMÉNEZ GUZMÁN	769.666,00
38	28.805.496	ROSALBA CASTAÑO OROZCO	1.482.676,00
39	28.598.984	BLANCA ALICIA GONZÁLEZ DE TÉLLEZ	1.500.182,00
40	5.846.282	JOSÉ ÁNGEL PAVA	1.085.100,00
41	5.848.516	FÉLIX CEDANO CRUZ	1.472.487,00
42	65.499.501	NICOLASAIBÁÑEZ ESPEJO	1.037.996,00
43	2.327.974	ASARIAS MEJÍA HERNÁNDEZ	542.427,00
44	20.697.374	GLORIA HERNÁNDEZ CÁCERES	874.457,00
45	28.603.064	FLOR MARÍA MORGOLLÓN CASTAÑO	889.621,00
46	2.249.949	GENARO URUEÑA ROJAS	927.812,00
47	2.247.201	ANACLETO TRUJILLO SANTOS	885.834,00
48	5.847.798	HERNANDO REYES GÓMEZ	983.975,00
49	5.846.666	GILDARDO GÓMEZ DUCUARA	1.180.054,00
50	5.942.602	HÉCTOR MÉNDEZ	802.199,00
51	65.499.951	YOLANDA ARCE	1.246.942,00
52	2.333.325	ELÍ GONZÁLEZ PÁEZ	1.112.004,00
53	20.899.593	SUSANA GONZÁLEZ RÍOS	604.867,00
54	28.602.591	ELISA SÁNCHEZ VDA DE TICORA	1.459.057,00
55	28.603.452	DEISY VARGAS	515.000,00
56	14.267.171	MARTÍN SEPÚLVEDA CHÁVEZ	1.117.841,00
57	29.279.750	MIRYAM TORRES VALLEJO	1.450.491,00
58	2.339.284	JOSÉ HERNANDO GUTIÉRREZ	1.210.080,00
59	17.666.523	ELIÉCER VARÓN	1.247.197,00
60	28.597.493	EVIDALIA VELÁSQUEZ	515.000,00
61	51.564.678	CECILIA ROMERO SANDERS	698.119,00
62	1.106.739.904	JOSÉ JAVIER LOZANO ÁLVAREZ	515.000,00
63	16.240.789	JORGE SERRATO	1.756.342,00
64	5.850.060	NORBERTO MARTÍNEZ	719.427,00
65	28.796.331	MARÍA CECILIA PERALTA HERNÁNDEZ	677.457,00
66	2.366.373	MARCO FIDEL MONCALEANO	608.026,00

	NÚMERO DE CÉDULA	NOMBRE DEL PENSIONADO	VALOR MENSUAL EN PESOS
67	2.249.687	JOSÉ BENITO CASTAÑO	1.070.509,00
68	28.909.610	ANATOLIA GUZMÁN VILANUEVA	515.000,00
69	28.600.900	BERENICE COLORADO BUSTOS	608.026,00
Pago de seguridad social Mensual de pensionados \$ 9.200.000,00			<b>\$9.200.000,00</b>
<b>PAGO MENSUAL DE PENSIONADOS DEL EXTINTO ARMERO</b>			<b>\$68.342.473,00</b>

<b>VALOR SEGURIDAD SOCIAL ANUAL</b>	<b>\$110.400.000,00</b>
<b>VALOR PENSIONADOS DEL EXTINTO MUNICIPIO DE ARMERO ANUAL</b>	<b>\$938.394.622,00</b>

Debido a que el pago de pensionados equivale al 50 por ciento de los ingresos corrientes de libre destinación, y la Ley 617 de 2000 indica que el Municipio debe gastar en funcionamiento solo el 80 por ciento de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación es decir, que el ente territorial solo cuenta con el 30 por ciento para sufragar gastos inherentes a la nómina, y gastos generales, además de las transferencias corrientes, las sentencias y laudos arbitrales.

Como se observa, el Municipio de Armero - Guayabal ha venido incumpliendo los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000, en cuanto al porcentaje de los gastos de funcionamiento, siendo inviable su sostenibilidad económica y financiera, encontrándose amenazado con su desaparición del mapa político del país.

En el año de 2006 y 2007, el Despacho del Alcalde presentó al Concejo Municipal varios proyectos de saneamiento fiscal, con el objetivo de remediar la difícil situación, es así como se aprobaron los siguientes acuerdos:

1) 004 de abril 26 de 2006, por medio del cual se conceden facultades al Alcalde Municipal para modificar la estructura orgánica y la planta de cargos del Municipio. En él se facultó y autorizó al Alcalde para que determinara la estructura administrativa municipal y las funciones de las dependencias.

2) 005 de abril 26 de 2006, por medio del cual se conceden facultades al Alcalde Municipal para modificar el presupuesto de conformidad con los requerimientos de la Ley 617 de 2000. Se facultó al señor Alcalde para realizar los ajustes presupuestales que requería el programa de saneamiento fiscal y financiero, conforme a la Ley 617 de 2000.

3) 007 de abril 26 de 2006, por medio del cual se conceden unas autorizaciones al Alcalde Municipal para contratar nuevos empréstitos y/o reestructurar las deudas vigentes, sustituir garantías, otorgar contragarantías en forma amplia y celebrar los encargos fiduciarios que sean necesarios. Esto en cumplimiento de la Ley 617 de 2000 y sus decretos reglamentarios.

4) 008 de abril 26 de 2006, por medio del cual se conceden unas facultades al Alcalde Municipal para promover, negociar y celebrar un acuerdo de

reestructuración de pasivos del Municipio de Armero - Guayabal, en los términos de la Ley 550 de 1999. Derogando los que sean contrarios.

5) 003 de marzo 13 de 2007, por medio del cual se autoriza adelantar un programa de saneamiento fiscal en la administración municipal de Armero Guayabal. Esto bajo parámetros de Ley 617 de 2000, y se autoriza un empréstito por valor 1.200 millones de pesos destinados para el pago de las obligaciones laborales y aprovisionar el Fondo Municipal de Pensiones, (Ley 549 de 1999), otorga facultades pro-tempore para reestructurar la administración municipal, deroga los Acuerdos números 007 y 008 de 2006.

No obstante el uso de las anteriores herramientas, en un informe entregado por el Contador externo del Municipio se manifiesta la urgencia para que el Ente Territorial se acoja a un programa de saneamiento fiscal, dentro del marco de la Ley 550 de 1999, debido a la crítica situación financiera y fiscal, pues la economía del ente municipal gira alrededor de la agricultura y la ganadería, en consecuencia los gravámenes que generan estas actividades no son significativos frente a las obligaciones prestacionales existentes.

## **2. SITUACIÓN CRÍTICA ACTUAL EN EL MUNICIPIO ARMERO - GUAYABAL (TOLIMA)**

Al ser proclamado el nuevo Municipio de Armero - Guayabal, el corregimiento de Guayabal no contaba con la infraestructura necesaria para asumir las competencias que se le asignaban, y solo dependía de las ayudas nacionales e internacionales, cuando estas desaparecieron, empezaron a sufrir el rigor de sus responsabilidades.

La primera de ellas fue el pago de las mesadas pensionales de 58 personas, pago que venía asumiendo el municipio de Armero antes de la tragedia. A esto, se le suma la reestructuración administrativa realizada en el año de 2002, quedando un total de 69 pensionados, pues a 2010 han fallecido 5 de los pensionados, que consumen el 50 por ciento de los ingresos corrientes de Libre Destinación.

En cada vigencia fiscal se genera un déficit que se refleja en el incumplimiento de los indicadores de la Ley 617 de 2000, sometiendo a una sanción de tipo disciplinario al mandatario de turno. Esto conduce a que el Municipio de Armero - Guayabal sea inviable fiscalmente y por ende condenado a desaparecer del ámbito nacional.

Por lo anterior, este municipio se acogió a una reestructuración de pasivos, Ley 550 de 1999. A continuación se anexa la publicación hecha por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y escenario financiero acuerdo de reestructuración del año 2009 al 2017 de pasivos del municipio de Armero - Guayabal Tolima.

**“Aviso iniciación promoción proceso de reestructuración de pasivos del municipio de Armero - Guayabal (Tolima)-** En desarrollo de lo dispuesto por la Ley 550 de 1999, y en atención a lo



**CUADRO COMPARATIVO DEL LOS PRESUPUESTOS DE LOS AÑOS 2008 -2009 -2010  
Y LA AFECTACIÓN POR LAS MESADAS PENSIONALES DEL EXTINTO ARMERO  
(TOLIMA)**

MUNICIPIO ARMERO GUAYABAL TOLIMA									
COMPARATIVO ESCENARIO, PRESUPUESTO VIGENCIA, EJECUCIÓN 2008, 2009, 2010									
ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS									
CONCEPTO	ESCENARIO FINANCIERO	PPTO INICIAL 2010	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL					Varacion % entre Agosto/08 y Agosto /10	Varacion % entre Agosto/09 y Agosto /10
	VIGENCIA 2010		PPTO DEFINITIVO	01-01 A 31-08-2008	01-01 A 31-08-2009	01/01/2010 a 31/08/2010			
<b>INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN</b>	<b>1.911</b>	<b>1.875</b>	<b>2.039</b>	<b>946</b>	<b>1.315</b>	<b>1.406</b>	<b>32,73</b>	<b>6,54</b>	
<b>Tributarios</b>	<b>1.256</b>	<b>1.203</b>	<b>1.208</b>	<b>735</b>	<b>922</b>	<b>908</b>	<b>19,02</b>	<b>-1,54</b>	
Impuesto Predial Unificado	244	244	244	171	190	213	19,71	10,88	
Impuesto Predial Unificado recuperación	127	127	127	53	78	85	37,85	8,47	
Impuesto de Circulación y Tránsito Servicio Público	8	10	10	5	8	16	67,22	52,27	
Impuesto de Industria y Comercio	272	272	272	194	218	194	0,01	-12,65	
Avisos y tableros	11	11	11	9	11	8	-15,39	-38,29	
Sobretasa a la Gasolina	584	533	533	297	413	384	22,73	-7,45	
Otros Ingresos Tributarios (vehículos, dequello)	10	6	11	6	4	8	21,17	43,89	
<b>No Tributarios</b>	<b>62</b>	<b>82</b>	<b>82</b>	<b>1</b>	<b>62</b>	<b>79</b>	<b>98,71</b>	<b>20,74</b>	
Tasas y Multas	57	57	57	1	62	76	99,03	18,36	
Otros Ingresos No Tributarios	5	25	25	0	0	2	87,75	100,00	
<b>Transferencias</b>	<b>593</b>	<b>590</b>	<b>749</b>	<b>210</b>	<b>330</b>	<b>420</b>	<b>50,02</b>	<b>21,35</b>	
Vehículos Departamento	3						#DIV/0!	#DIV/0!	
S.G.P. 42% Libre Destinación	590	590	749	210	330	420	50,02	21,35	
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>1.838</b>	<b>1.736</b>	<b>1.852</b>	<b>865</b>	<b>1.089</b>	<b>1.390</b>	<b>37,74</b>	<b>21,69</b>	
<b>Gastos Asociados a la Nómina</b>	<b>1.348</b>	<b>1.270</b>	<b>1.305</b>	<b>588</b>	<b>764</b>	<b>1.029</b>	<b>42,86</b>	<b>25,68</b>	
Mesadas Pensionales	861	820	855	454	504	689	34,15	26,87	
Servicios Personales	340	307	307	127	195	221	42,48	11,68	
Servicios Personales Indirectos	147	143	143	7	65	118	94,22	44,90	
<b>Contribuciones Inherentes a la Nómina</b>	<b>119</b>	<b>105</b>	<b>131</b>	<b>62</b>	<b>63</b>	<b>77</b>	<b>19,79</b>	<b>18,61</b>	
Aportes Previsión Social	96	84	109	53	51	60	12,02	14,82	
Aportes Parafiscales	23	21	21	9	11	17	47,41	32,10	
<b>Gastos Generales</b>	<b>188</b>	<b>173</b>	<b>227</b>	<b>115</b>	<b>128</b>	<b>159</b>	<b>27,63</b>	<b>19,18</b>	
Adquisición de Bienes	50	50	65	10	47	44	76,99	-6,56	
Adquisición de Servicios, fiducia	138	123	162	105	81	114	8,49	29,16	
<b>Transferencias</b>	<b>183</b>	<b>188</b>	<b>188</b>	<b>101</b>	<b>133</b>	<b>126</b>	<b>19,71</b>	<b>-5,88</b>	
Concejo	104	111	111	54	79	74	27,36	-6,67	
Personería	79	77	77	47	54	52	8,67	-4,74	
<b>AHORRO OPERACIONAL ( ICLD - GF )</b>	<b>73</b>	<b>139</b>	<b>188</b>	<b>81</b>	<b>226</b>	<b>16</b>	<b>-394,07</b>	<b>-1.283,27</b>	
<b>SIN TRANSFERENCIAS PERSONERIA Y CONCEJO</b>	<b>1.655</b>	<b>1.548</b>	<b>1.663</b>	<b>764</b>	<b>955</b>	<b>1.264</b>	<b>39,54</b>	<b>24,44</b>	
<b>GF/ICLD Ley 617 de 2000 sin Personería y Concejo</b>	<b>85,9%</b>	<b>81,9%</b>	<b>80,9%</b>	<b>80,8%</b>	<b>71,7%</b>	<b>89,1%</b>	<b>9,36</b>	<b>19,52</b>	
<b>GF/ICLD Ley 617 de 2000 incluidos Personería y Concejo</b>	<b>96%</b>	<b>93%</b>	<b>91%</b>	<b>91%</b>	<b>83%</b>	<b>99%</b>	<b>7,46</b>	<b>16,22</b>	
<b>GASTOS Concejales seguro de vida y seguridad social</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>13</b>		<b>12</b>	<b>11</b>			

Elaboro.

JOSE ELIARIO ROMERO BOCANEGRA  
Secretario de Hacienda y Tesorería

Juan Lozano Ramírez,  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 193 de 2010 Senado**, por medio del cual se rinde honores al municipio de Armero Guayabal con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Armando Benedetti Villaneda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 885 - Jueves 11 de noviembre  
de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 191 de 2010 Senado, por la cual se modifica la Ley 141 de 1994. ....	1
Proyecto de ley número 192 de 2010 Senado, por la cual se organiza el servicio público de la educación abierta y a distancia. ....	8
Proyecto de ley número 193 de 2010 Senado, por medio del cual se rinde honores al municipio de Armero Guayabal con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la tragedia del desaparecido municipio de Armero. ....	15