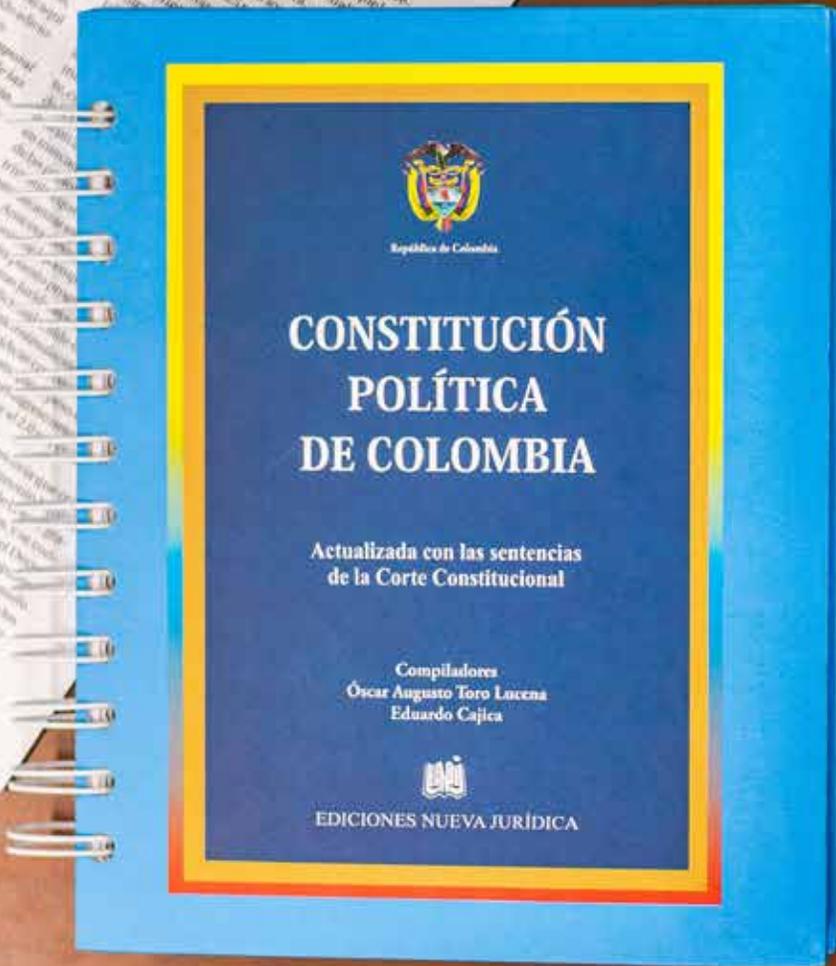


REVISTA

# LEGISLACIÓN PROSPECTIVA

# &

Volumen 1  
Número 2  
Octubre/2021  
ISSN: 2745-2840



**Convergencia por Colombia, propuestas ciudadanas para construir nación**

••• Dolly Montoya Castaño

**Cooperación entre el Congreso y la academia**

••• Gregorio Eljach Pacheco



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Publicación del Senado de la República (Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - Cael) y la Universidad Nacional de Colombia

REVISTA

# LEGISLACIÓN PROSPECTIVA &

Volumen 1 • Número 2 • octubre 2021 • ISSN: 2745-2840

[www.legislacionyprospectiva.co](http://www.legislacionyprospectiva.co)

Correo electrónico: [legislacionyprospectiva@gmail.com](mailto:legislacionyprospectiva@gmail.com)

Publicación del Senado de la República (Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - Cael) y la Universidad Nacional de Colombia

## Universidad Nacional de Colombia

### Rectora

Dolly Montoya Castaño

### Vicerrector general

Pablo Abril Contreras

### Vicerrector académico

Carlos Augusto Hernández

### Vicerrector de Investigación

Camilo Younes Velosa

## Dirección general

### Dolly Montoya Castaño

Rectora Universidad Nacional de Colombia

### Dirección editorial

André-Noël Roth Deubel

### Comité editorial

Lucio Muñoz Meneses

Jorge Luis Utria Pino

Julián Andrés Escobar Solano

André-Noël Roth Deubel

Mario Fernando Guerrero Gutiérrez

Gustavo Silva Carrero

### Secretaría técnica del Comité Editorial

Laura Melisa Gómez González

### Gestión editorial

Editorial Universidad Nacional de Colombia

**Concepto de logotipo:** Óscar López

**Diseño y diagramación:** Andrea Kratzer M.

**Corrección de estilo:** Ányeli Rivera y Yecid Muñoz Santamaría

**Foto portada:** David Sánchez Gómez - Andrés Felipe Alba

**Fotografías:** freepik.com

**Diseño y diagramación portal web:** Viviana Alexandra Vargas Pinilla

**Desarrollo portal web:** Natalia Vargas Rodríguez

## Senado de la República de Colombia

### Presidente

Juan Diego Gómez Jiménez

### Primera vicepresidenta

Maritza Martínez Aristizábal

### Segundo vicepresidente

Iván Leonidas Name Vásquez

### Secretario general

Gregorio Eljach Pacheco

### Gregorio Eljach Pacheco

Director Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - Cael  
Secretario general del Senado de la República

# CONTENIDO

## EDITORIAL



### **Convergencia por Colombia, propuestas ciudadanas para construir nación**

● ● ● Dolly Montoya Castaño

05

### **Cooperación entre el Congreso y la academia**

● ● ● Gregorio Eljach Pacheco

07

## ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS



### **La necesidad de equilibrar las finanzas públicas: una prospectiva sobre la reforma tributaria**

● ● ● Julián Andrés Escobar Solano • Laura Melisa Gómez González

09

### **El tortuoso camino de la vacunación en Colombia**

● ● ● Julián Andrés Escobar Solano • Laura Melisa Gómez González

11

### **El nuevo Código Electoral: el largo camino hacia la modernización del sistema político en Colombia**

● ● ● Julián Andrés Escobar Solano • Laura Melisa Gómez González

13

## ARTÍCULOS ACADÉMICOS



### **1. Consideraciones sobre una nueva reforma tributaria**

● ● ● Andrés Eduardo Mojica Oyuela • Juan Esteban Fajardo Gaitán • María Elena Guzmán Villanueva • Juan Sebastián Romero Parra

15

### **2. Innovación farmacéutica con enfoque de salud pública: revisión de incentivos distintos a las patentes**

● ● ● José Daniel Rengifo • Claudia Patricia Vaca

18

### **3. Nuevo Código Electoral en Colombia: ¿Un paso hacia la modernización del sistema electoral?**

● ● ● Jhoan Sebastián Olis Ruiz

21

## ARTÍCULOS ACADÉMICOS

4. **La sostenibilidad fiscal: un derecho de todos** 24
  - • • Juan Manuel Ramírez Montes
5. **Cara y sello de la norma tributaria colombiana** 28
  - • • Jairo Alonso Bautista • Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez
6. **Implementación del plan de vacunación contra covid-19: caso Unidad de Servicios de Salud, Universidad Nacional de Colombia en Bogotá (Unisalud)** 31
  - • • Katya Anyud Corredor Pardo • Luz Patricia Díaz Heredia • Gloria Yazmín Mesías • Yaira Yohanna Pardo Mora
7. **La Comisión de Iniciativas de Futuro del Senado en Argentina: experiencia para un aprendizaje regional** 34
  - • • Andrés Fernando Ruiz Fonseca
8. **La atención a la población pospenada en la política criminal: a propósito del proyecto de ley sobre resocialización de los reclusos y el Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024** 37
  - • • Brayan Andrés López Matamoros
9. **Bogotá-región: una oportunidad ideal para adaptarnos a la “nueva normalidad” y al cambio climático** 41
  - • • Linda Ximena Torres Gutiérrez • Javier Camilo Guevara Rodríguez
10. **Reforma tributaria: ¿Equidad y desarrollo en las regiones?** 44
  - • • Marco Antonio Londoño Zuluaga • Carlos Mario Ramírez Guapacha
11. **Política colombiana de soberanía alimentaria poscovid-19** 47
  - • • Patricia Isabel Sarria Buenaventura
12. **Reflexión sobre la implementación del Plan Nacional de Vacunación (PNV) en población indígena** 50
  - • • Xiomara Rojas • Katya Corredor Pardo



# Convergencia por Colombia, propuestas ciudadanas para construir nación

Dolly Montoya Castaño

Rectora de la Universidad Nacional de Colombia

Los problemas estructurales que nos han afectado durante décadas y que se agudizaron con la pandemia acentuaron las problemáticas económicas, políticas, medioambientales, y las dificultades de acceso a una salud y educación públicas de calidad y al alcance de todas y todos. Las recientes protestas y la incertidumbre social que venimos afrontando hicieron replantearnos nuestras responsabilidades con la sociedad y el planeta.

A partir de un liderazgo colectivo y transformador, universidades públicas y privadas reunimos nuestros conocimientos y experiencias, producto de años de análisis e investigaciones, desarrollados por nuestras profesoras y profesores, estudiantes de pregrado, maestría y doctorado. La actual crisis reafirmó nuestro espíritu de cooperación y solidaridad, para poner a disposición del país nuestro compromiso cívico e institucional y trazar una hoja de ruta capaz de responder de manera propositiva e incluyente a las distintas problemáticas que afronta nuestro país.

A través de Convergencia por Colombia, [convergiacolombia.unal.edu.co/](http://convergiacolombia.unal.edu.co/), hemos adelantado una serie de diálogos constructivos con distintos sectores sociales y en diferentes regiones y territorios del país. Le hemos dado voz a las comunidades y con ellas intercambiamos ideas para construir de manera conjunta propuestas capaces de responder a las necesidades de personas que han perdido a sus familias, sus modos de subsistencia y la ilusión de vivir en un país más justo, equitativo e incluyente.

Nuestra iniciativa universitaria se ha concentrado en nueve ejes transversales que corresponden a los problemas más urgentes que hemos encontrado a través de estos diálogos, de manera que podamos darles soluciones a corto, mediano y largo plazo, de la mano de las comunidades y los distintos sectores sociales e institucionales del país.



1. La Constitución de 1991 es la carta de navegación para el fortalecimiento de nuestra democracia, y en ella están consignados los valores y principios que nos permiten desarrollarnos como sociedad. Sin embargo, una de nuestras grandes deudas históricas, treinta años después de la promulgación de este gran pacto social, es su apropiación y plena implementación.

2. Uno de los derechos que consagra la Carta Magna es el de la protesta social. Las graves violaciones a los derechos humanos que se registraron durante las recientes protestas en nuestro país son un fuerte llamado de atención para que tomemos medidas que nos permitan garantizar este legítimo mecanismo de participación social, y reconocer el derecho a la vida y a la dignidad como principios universales que debemos defender con vehemencia y profunda convicción ética y humanista.
3. La grave situación climática y ambiental que cada vez se acentúa más en el planeta, y que según diversos estudios científicos será particularmente adversa en países como el nuestro, es una problemática que debemos asumir de manera urgente, con el fin de buscar alternativas a nuestra economía esencialmente extractivista. Establecer un nuevo modelo económico basado en el desarrollo sostenible y sustentable, y una mayor consciencia sobre la importancia de preservar nuestro medio ambiente y las distintas formas de vida es, en síntesis, nuestra propuesta del Pacto por la Vida.
4. La Ley Estatutaria en Salud 1751 de 2015 permitiría corregir muchas de las graves inequidades que presenta nuestro sistema de salud desde hace décadas, con el fin de garantizar el acceso a la salud pública individual y colectiva como un derecho universal. No obstante, las continuas modificaciones que se le han hecho, hacen indispensable su plena implementación, recuperando la esencia que inspiró las urgentes transformaciones de un sistema que privilegia el lucro de empresas particulares por encima del bien común y el interés colectivo, tal como lo evidenció la pandemia.
5. La inequitativa Reforma Tributaria que se propuso en medio de la actual crisis sanitaria, social, económica y ambiental, desencadenó protestas sin precedentes en la historia del país. Nuestra propuesta es la de adelantar un Pacto Fiscal que permita un desarrollo económico y social incluyente, como lo reflejan los países que han alcanzado un mayor nivel de bienestar, gracias a políticas sociales, económicas y medioambientales, que permitan construir un país con igualdad de oportunidades para todas y todos.
6. Los recientes Acuerdos de Paz son reconocidos internacionalmente como un referente de la resolución de conflictos en el mundo. Su plena implementación permitirá avanzar en la consolidación de un paz estable y duradera, indispensable para afrontar los múltiples retos y desafíos que se avecinan. Para ello resulta fundamental sanar las heridas que nos ha dejado el conflicto armado, a partir de la consolidación de un sistema integral que garantice la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de hechos violentos, así como una distribución más equitativa de las tierras para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible y sustentable.
7. Nuestra Constitución consagra a la Educación como un derecho que requiere del esfuerzo y trabajo colectivo entre el Estado y la sociedad, con el fin de garantizar el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los bienes y valores de la cultura. Nuestras universidades tienen el firme compromiso de continuar haciendo realidad estos loables propósitos, de tal manera que cada vez más jóvenes cuenten con una formación integral que les permita hacer parte del sistema de educación superior para desarrollar sus proyectos de vida y aportar sus conocimientos y experiencias a la solución de las problemáticas de sus comunidades, territorios, del país y del mundo.

Llevar la paz de los escritorios a los territorios es un proceso de largo aliento que requerirá del esfuerzo colectivo de todas y todos; para hacerlo posible es indispensable un cambio cultural que nos permita doblar la página de la violencia para encaminarnos hacia una senda de progreso y alcanzar el pleno desarrollo de nuestras comunidades y de la nación.

La labor legislativa es una responsabilidad cívica que requiere de un profundo conocimiento del país, de sus territorios y de sus distintas realidades. Nuestras universidades, comunidades académicas y científicas continuamos en la mejor disposición de trabajar junto con ustedes para hacer de Colombia la patria grande con la que todas y todos soñamos. Una convergencia entre la Universidad y el sector político del país es necesaria como lo muestran los nueve puntos de construcción colectiva de nación que hemos presentado.

# Cooperación entre el Congreso y la academia

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario general del Senado de la República

La alianza entre la Universidad Nacional y el Congreso de la República, a través del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (Cael), es la unión de dos de las instituciones más importantes de la vida republicana y la construcción de nación en Colombia. Desde las aulas centenarias de la primera se han buscado diferentes formas de unir al país a través de una academia comprometida con el desarrollo nacional y la solución de todas las problemáticas que afrontamos. Y desde los recintos del Capitolio las fuerzas políticas vivas de la nación han deliberado, con alto sentido patriótico a lo largo de los años, las leyes que permitan mantener y mejorar la democracia colombiana.

Presentamos este segundo número de *Legislación y Prospectiva* con la convicción de que está llamada a convertirse con el tiempo en un referente de consulta y de construcción de mejores leyes para el beneficio de todos los colombianos. La revista tiene un objetivo fundamental: construir una infraestructura de análisis para el ejercicio legislativo, que permita pensar no solamente en la coyuntura actual, sino en el mañana.

Lo prospectivo, entendido como la posibilidad de imaginar escenarios fácticos futuros con alto grado de información, es en últimas lo que representa el ejercicio legislativo mismo: leyes que no se piensen solo para el momento actual, sino para las generaciones venideras y los desafíos que se presenten en el mediano plazo para nuestro país y que siempre enfrentamos con entereza y patriotismo.

El problema del Estado, y de la rama legislativa, es en últimas una tarea inacabada: cada momento histórico trae sus retos, y la capacidad de adaptación del sistema político es la que determina su supervivencia. En ese sentido, un sistema legislativo debe desarrollar la creación de leyes y la orientación de los debates políticos fundamentales con una proyección de futuro, manteniéndose actualizado en las tendencias globales, lo que permite dar respuestas a las grandes incógnitas que demanda la ciudadanía en el contexto del cumplimiento de sus derechos.



En la coyuntura actual, la rama legislativa, como depositaria de la voluntad del constituyente primario, debe liderar las grandes transformaciones que pretendemos alcanzar en el desarrollo de nuestro proyecto nacional para permitir el fortalecimiento de nuestra democracia y el mejoramiento de nuestra calidad de vida.

Por eso este número de *Legislación y Prospectiva* buscó aportar insumos para el trabajo legislativo en tres temas que se encuentran actualmente en la agenda política colombiana y que deben abordarse con la mayor capacidad de resolución: la reforma tributaria, la resolución de la pandemia y la reforma del código electoral.

Respecto al primer tema, la necesidad de construir un consenso en materia de justicia tributaria se ha convertido en una demanda constante de la ciudadanía, lo cual implica la búsqueda de un equilibrio entre los tributos, el gasto del Estado y la capacidad de este para distribuir lo mejor posible las rentas y afrontar así los índices de pobreza y desigualdad que nos agobian. A esto se suman las consecuencias terribles que ha dejado la pandemia y que están lejos de cuantificarse en toda su dimensión. Necesitamos, entonces, nuevas formas de pensar el tema tributario, buscando una reforma estructural en el mediano plazo.

La pandemia nos ha puesto en la necesidad de afrontar el programa de vacunación más ambicioso en la historia de Colombia. Nuestro segundo tema aborda precisamente este desafío, pero no solamente pensando en la lucha contra la covid-19, sino en la necesidad de encontrar

los mecanismos para reconstruir como país nuestras capacidades para enfrentar desafíos de salud pública similares con nuestros propios recursos.

Finalmente, abordamos una de las transformaciones más importantes de Colombia en los últimos cuarenta años: el cambio en las reglas de juego del sistema de democracia representativa. Se buscan mayor equidad, garantías para las minorías políticas y la oposición, participación y educación democrática para nuestros jóvenes y transparencia en los resultados electorales. Este proceso nunca termina, por lo que seguramente este importante insumo será la base para una profundización de nuestra democracia.

Esperamos que este número sea útil para esta nueva legislatura, y sirva al propósito de fortalecer la cooperación entre el Congreso y la academia.



# La necesidad de equilibrar las finanzas públicas: una prospectiva sobre la reforma tributaria

Julián Andrés Escobar Solano  
Laura Melisa Gómez González



**E**n el contexto de la pandemia y la crisis económica subsiguiente, el gobierno de Iván Duque presentó en el primer semestre de 2021 la anunciada reforma tributaria, contenida en el proyecto de ley 439/2021S, “Por medio de la cual se consolida una infraestructura de equidad fiscalmente sostenible para fortalecer la política de erradicación de la pobreza, a través de la redefinición de la regla fiscal, el fortalecimiento y focalización del gasto social y la redistribución de cargas tributarias y ambientales con criterios de solidaridad y que permitan atender los efectos generados por la pandemia y se dictan otras disposiciones”. Dicha reforma se convirtió en el detonante del malestar social acumulado desde 2019, que por los efectos de la pandemia se potenció y estalló en las manifestaciones más grandes y duraderas de la historia reciente de Colombia.

Algunas disposiciones consagradas en el proyecto de ley generaron discrepancias y cuestionamientos que condujeron a analizar su impacto en la población con menos recursos y la clase media, sobre quienes se proyectó el mayor peso de la reforma. En ese sentido, no solo la sociedad manifestó su preocupación e inconformismo, sino que diferentes bancadas y voces en el Congreso de la República ratificaron la importancia de realizar una propuesta adaptada a las necesidades y peticiones de la ciudadanía.

Del partido de gobierno, Centro Democrático, el Senador Ernesto Macías Tovar menciona la necesidad de estabilizar las finanzas del país, golpeadas por la situación coyuntural y social actual, desde una perspectiva transitoria:

Lo primero es que el nombre “reforma tributaria” está estigmatizado en Colombia. Lo que se requiere es

una ley que facilite estabilizar las finanzas golpeadas por la pandemia y, ahora, por los bloqueos del paro, y que permita financiar los programas sociales hasta diciembre de 2022. Debe ser una norma sencilla que permita recaudar nuevos recursos provenientes de tributos transitorios que pagan los que más ganan —así como lo propuso el Consejo Gremial— y, desde luego, no afectar el bolsillo de la clase media.

De la misma manera, la senadora Criselda Lobo, del partido Comunes, menciona la relevancia de proyectar e implementar una reforma tributaria en el país, con similares argumentos a los del senador Macías en cuanto a la línea de acción equitativa:

Una reforma tributaria en la que los ricos, los que más tienen, más pagan, esa es la primera. Segundo, una reforma tributaria en la que las exenciones o las gabelas que tienen hoy las multinacionales regresen. Una reforma tributaria que contemple impuestos a las zonas francas, que controle los dineros que salen a los paraísos fiscales, que controle la corrupción en nuestro país, que reorganice el Estado y su estructura. Por ejemplo, actualmente hay 18 ministerios y 14 consejerías que cumplen la misma función de los ministerios y gastan 232 000 millones de pesos innecesariamente

La senadora también hace hincapié en la connotación progresiva. Una reforma en la que se contemplen impuestos de acuerdo a la declaración de renta, es decir, a la capacidad adquisitiva:

Que se cobre un impuesto, pero que no se cobre cuando usted va a comprar, que no se cobre el impuesto indiscriminadamente a la gente, que se cobre el impuesto de acuerdo a su declaración de renta, es eso. Si usted tiene un salario mínimo en el momento en que va a comprar, que no se le cobre el impuesto, se le cobre cuando va hacer su declaración de renta o va hacer su declaración de bienes, y de acuerdo a ese patrimonio que se tenga sin cobrar un impuesto. Esa es la reforma tributaria que nosotros proponemos y que debe ser porque nos va a permitir reactivar la economía

Por último, la senadora Lobo propone contemplar la renta básica para dinamizar la economía y brindar mayor autonomía e independencia a las mujeres, puesto que reactivaría el ciclo económico de oferta y demanda y la capacidad administrativa de las mujeres:

La renta básica puede ser temporal, puede ser por seis meses, puede ser por un año, pero hoy más que nunca en la situación que estamos necesitamos una renta básica. Esta nos va a permitir dinamizar la economía, porque si usted tiene para hacer mercado, eso permite circular el dinero. Va a tener para pagar los servicios, por ejemplo, para comprar ropa, y eso es lo que hace que la economía se dinamice y tenga movimiento. Yo estoy por la renta básica universal. Si una mujer tiene un salario de 2, 3, 4 millones, que le llegue también su renta básica porque nunca se va quedar con eso y va a permitir también, sobre todo particularmente a las mujeres, tener un poco más de independencia, porque van a tener su dinero y no van a estar obligadas a

vender su fuerza de trabajo. Además, porque las mujeres sabemos administrar los recursos, pero somos salarialmente muy discriminadas y eso tenemos que lograrlo nosotras, el equilibrio salarial y en todo.

Por su parte, el senador Israel Zúñiga señala:

Las “angustias” fiscales que vive hoy Colombia han hecho que se vuelva a poner de presente los tiempos para lograr objetivos de política pública que se orienten al buen vivir, al bienestar y a una mayor calidad de vida. Aún más, que se orienten a dirimir los conflictos sociales con base en el reconocimiento de los derechos sociales, políticos y económicos de las comunidades populares urbanas y rurales: campesinos, comunidades étnicas indígenas y afrodescendientes, estudiantes, trabajadores de las economías populares, etc.

De este modo, es preciso mencionar que, a pesar de las diferentes posturas de los miembros del Congreso y las distintas bancadas, existen puntos de puntos de convergencia al tratar temas de gran impacto relacionados con la economía del país en una crisis como la actual.

En esta situación es innegable la necesidad de formular un proyecto adaptado a la realidad colombiana. Un contrato social que mitigue las desigualdades, aumente la estabilidad y promueva el progreso del país, cuya base fundamental sea la voz de los ciudadanos y las líneas de acción consolidadas entre los gobernantes.

La expectativa radica entonces en el anuncio de la presentación de la nueva reforma tributaria el 20 de julio de 2021, para la cual por lo demás se ha buscado un proceso de concertación con las diferentes bancadas políticas, que ha incluido socializaciones previas, a diferencia de la reforma anterior. La búsqueda de consensos democráticos, no solo con los partidos, sino también con la ciudadanía, ha marcado este nuevo proceso que, en todo caso, no aspira a lograr una reforma estructural, sino más bien a aumentar la capacidad tributaria del Estado en el corto plazo.

Esto implica que, a futuro, el proceso de reforma deberá contemplar varios elementos evitados hasta ahora: el combate sistemático a la evasión de impuestos, el aumento de la información tributaria, la disminución y desaparición de las exenciones fiscales, el aumento de la tributación a los quintiles más ricos de la población, entre otros.

Por otra parte, este esfuerzo tributario no tendrá legitimidad mientras no haya un combate efectivo contra la corrupción, una mejor focalización del gasto social y una disminución en los gastos suntuarios y de funcionamiento del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Esto, sin disminuir la efectiva representación política y el funcionamiento eficiente del Estado.

Solamente el tiempo dirá si la democracia colombiana ha alcanzado los aprendizajes necesarios y la madurez suficiente para asumir esta tarea.

# El tortuoso camino de la vacunación en Colombia

Julián Andrés Escobar Solano  
Laura Melisa Gómez González

**A**l momento de escribir este artículo Colombia afronta una de las situaciones más complejas en materia sanitaria y de salud pública por cuenta de la covid-19. Con un promedio de muertes diarias que supera en los últimos días los 500, la temible cifra de 100 000 muertes se ha superado sin ningún atisbo de mejora en los próximos días. Y ante la situación de apertura económica, movilizaciones y relajamiento de las medidas de cuidado pareciera que la única salida es la aceleración de la vacunación de la población.

La situación sanitaria actual ha impulsado el desarrollo científico a nivel global, así como la mejora continua en procesos estratégicos, cooperativos y logísticos encaminados a mitigar la propagación del virus covid-19, que combinaron, en una primera etapa, el fortalecimiento de los sistemas de salud y, en un segundo momento, la implementación de planes de vacunación masivos.

En el caso Colombia, la prevención de la pandemia ha centrado su estrategia en periodos de aislamiento que condujeron posteriormente a la apertura de las actividades cotidianas. La idea fue aprovechar dichos periodos para fortalecer el sistema de salud y luego implementar medidas de bioseguridad, acompañadas de pruebas y rastreos de focos de contagio, manteniendo informada a la población sobre la trazabilidad del virus. A la luz de las cifras, este esfuerzo del gobierno nacional y los gobiernos locales ha sido insuficiente.

Para el Gobierno, uno de los planes proyectados más importantes es el Plan Nacional de Vacunación contra covid-19, diseñado en dos fases y cinco etapas de implementación. La apuesta es lograr la disminución de la propagación de la covid-19 entre la ciudadanía alcanzando la inmunidad de rebaño. Este plan implicó un proceso de adquisición y flujo constante de vacunas a través de alianzas estratégicas multilaterales y la compra directa a los laboratorios productores, que ha soportado la finalización de las dos primeras etapas y el avance de la tercera etapa de la fase 1-2021, lo que permite confirmar que al menos

12 206 104 colombianos se han aplicado la primera dosis de la vacuna y se encuentran 16 227 002 dosis asignadas a 6 de junio de 2021, según el Ministerio de Salud.

Sin embargo, la capacidad obtenida no ha sido la proyectada en un inicio. Los trámites, las dificultades y en su momento las gestiones globales de las vacunas impidieron que Colombia alcanzara la cantidad de dosis necesarias. Esto hubiera sido distinto si la promoción y el apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación fueran más fuertes en el país.

En efecto, uno de los elementos que se han resaltado en esta pandemia es la pérdida de capacidad científica de Colombia para la producción de vacunas y otros productos en los que el país fue pionero y líder en América Latina hasta mediados de los años noventa del siglo pasado.

En el Congreso se propone, desde una perspectiva evolutiva e hipotética para efectos del análisis, una agenda legislativa enfocada en el fortalecimiento de las capacidades científicas de Colombia. En ese sentido, el senador Ernesto Macías Tovar advierte sobre la materia:

Siempre hay que trabajar en eso. Y no solamente legislar en esa dirección, sino aplicar las normas vigentes sobre la materia. Hay que fortalecer la investigación científica y, sobre todo, la capacidad del sector para desarrollar los resultados de esa investigación.

De la misma manera, el senador Jonatan Tamayo muestra su postura a favor de la propuesta:

Por supuesto, todo periodo legislativo debe tener contenido en el fortalecimiento del sistema científico en el país para ir evolucionando más rápido en ese sector, porque llegan momentos como el actual, en el que requerimos de mayor progreso en la ciencia colombiana y nos toca depender en su mayor parte de las entidades internacionales.

Además, el senador Tamayo hace énfasis en la importancia de continuar impulsando el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, como eje principal para promover el sector en Colombia:



Somos un país en vía de desarrollo científico, y tenemos fortalezas naturales que debemos aprovechar junto con el excelente talento humano con el que contamos, nuestros profesionales. Por eso el Congreso de la República otorgó mayor jerarquía institucional y presupuestal a nuestros procesos científicos: recordemos que quienes pertenecemos a la Comisión Sexta le apostamos a la creación del Ministerio de Ciencia e impulsamos la Ley 1951 de 2019, “por la cual crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación” y se fortalece el sistema nacional a través de iniciativas que siguen complementándose en cada agenda legislativa con proyectos que venimos tramitando.

La senadora Criselda Lobo hace hincapié en la demora del país en implementar una agenda de dicha índole, que promueva el conocimiento en un país rico, pero que carece de apoyo al talento humano enfocado en la ciencia, la tecnología y la innovación:

Estamos en mora de tener una agenda legislativa en la parte científica en nuestro país, en todos los aspectos. Somos un país rico, no solamente rico en el suelo y en el subsuelo, sino también muy rico en los recursos humanos. Los genios y los científicos de nuestro país se tienen que ir para otros países porque Colombia no aporta, no valora lo que tenemos en recursos humanos. Por ejemplo, en un recorrido por Europa, exactamente en el aeropuerto de Fráncfort (Alemania), me encontré a una familia que por el aspecto me di cuen-

ta que eran latinos como yo. Les hablé y me contestaron en español. Eran de Bucaramanga y el gobierno japonés les pago, al niño y a toda la familia, para que viajaran a Tokio a un concurso de genios en Matemáticas. Se escapan nuestros cerebros porque aquí el Estado colombiano y los gobiernos no apoyan.

En conclusión, y de acuerdo a los aportes de los distintos senadores, es pertinente proponer ante el Congreso de la República una agenda científica que contemple todos los pilares encaminados hacia el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia. De esta manera, que se lograrían estándares de invención y calidad altos, que beneficien a nivel interno y externo, dinamizando la economía y el reconocimiento internacional mediante estrategias como las patentes.

Colombia necesita una agenda científica traducible a futuro en una legislación que le permita desarrollar todo su potencial científico. Esto significa, en últimas, pensar en una prospectiva que garantice una política de Estado en pro de desarrollos propios o compartidos mediante la cooperación internacional, en campos como la biotecnología, el desarrollo agrícola y la generación de energías limpias, y también en materia farmacéutica, para enfrentar los retos que se nos presentarán seguramente en un futuro cercano.

# El nuevo Código Electoral: el largo camino hacia la modernización del sistema político en Colombia

Julián Andrés Escobar Solano  
Laura Melisa Gómez González

La discusión sobre las reglas de juego electorales está en el corazón de todo sistema democrático. En el caso colombiano, la necesaria actualización del Código Electoral, el cual no hay tenido modificaciones desde 1986, fue abordada con éxito por parte del Congreso de la República durante la última legislatura, y quedaron pendientes la revisión de la Corte Constitucional y su posterior sanción presidencial.

Como todo proceso democrático, las discusiones en el Congreso se construyeron en torno a consensos mínimos, alcanzados por las diferentes bancadas. Una de las características de este proceso es que los actores políticos no logran una satisfacción plena de sus expectativas, pero buscan establecer acuerdos sobre arreglos institucionales que luego de su aplicación van permitiendo ajustes incrementales.

El senador Ernesto Macías Tovar, del partido Centro Democrático, opina respecto a esta reforma:

El nuevo código dio pasos importantes y unos avances en materia de organización electoral, pero aún nos falta mucho para acercarnos a la excelencia en la materia. Tenemos un sistema electoral con muchas falencias y viejos vicios que impiden el desarrollo de elecciones completamente limpias y descontaminadas.

En ese mismo sentido, la senadora del partido Comunes, Criselda Lobo, considera que la reforma electoral desarrollada por el Congreso de la República tiene elementos que se pueden mejorar:

Nosotros tenemos observaciones, y ¿por qué tenemos observaciones? Porque exactamente en el acuerdo

quedó contemplada la reforma al Código Electoral, pero, sobre todo, tiene que ser una rama totalmente independiente, que no dependa ni de los partidos ni de la clase política.

Resaltan en el nuevo código los avances alcanzados en temas como la inclusión. Por ejemplo, el rol de la mujer en el liderazgo y el ejercicio político. Igualmente, la participación de los jóvenes, la transformación tecnológica, y la modernización del proceso electoral aparecen como pilares de la deliberación y aprobación de la norma.

Sin embargo, estos cambios no fueron suficientes para las bancadas de la oposición, por lo que se pueden prever nuevas discusiones. Al respecto, la senadora Lobo comentó:

¿Cuáles son los avances? La participación de la mujer es el único que resalto. Por lo demás no. Entonces van a hacer una renovación, pero ¿quién va tener las claves? Van a hacer una renovación en cuanto a aparatos y tecnología, pero ¿las claves quién las va tener? Nosotros tenemos observaciones al Código Electoral porque aún no contempla avances democráticos para la participación de la ciudadanía, para la participación de movimientos, para la participación de organizaciones y para la participación de partidos minoritarios.

La pregunta que surge, entonces, es si el nuevo Código Electoral puede convertirse en un instrumento que ayude a mejorar la transparencia del proceso electoral en Colombia. Si bien se puede considerar un avance, todavía quedan muchos elementos que a futuro deberán discutirse en el proceso de perfeccionar nuestro sistema político. Como menciona el senador Macías:

Hacen falta mayores garantías para llegar a la verdadera transparencia en los procesos electorales. Por ejemplo, yo propuse que los servidores públicos no fueran jurados de votación, y me derrotaron. Mientras exista una multiplicidad de intereses metiéndole la mano a los procesos electorales, estaremos muy lejos de encontrar la transparencia.

En un sentido similar, la senadora Lobo considera que todavía se deben realizar muchos ajustes institucionales para alcanzar un código electoral óptimo:

El Código Electoral no tiene las transformaciones y reformas que se han propuesto. Cuando no se es independiente, empezando por ahí, no se es transparente. Hay que ser independiente para que ese organismo sea transparente en las elecciones de nuestro país.

Por un lado, esto le entrega un enorme poder al registrador porque puede nombrar los registradores sin ninguna entidad que los controle, y puede influir en las elecciones de 2022. Y en uno de sus artículos le entrega muchas facultades al señor presidente para reformar la planta y los registradores, para nombrar los de su partido. Por otro lado, abre la puerta a la censura. El Consejo Nacional Electoral puede terminar censurando tweets, Facebook y hasta Instagram.

La tecnología con la que se piensa resolver los problemas actuales va a traer más problemas porque va a incorporar el voto electrónico mixto, pero sin la suficiente transparencia que se necesita para este tipo de voto. Necesitamos un nuevo código electoral independiente, transparente, moderno y eficiente.

En conclusión, los avances alcanzados en el nuevo Código Electoral son importantes. Sin embargo, también han abierto nuevos escenarios de discusión, que seguramente, una vez esté en firme esta importante norma del ordenamiento constitucional y democrático colombiano, permitirán la apertura de nuevas líneas de trabajo y de debate. Estas apuntarán a una mayor democratización del sistema de partidos, un aumento en la participación de los jóvenes, un mayor control de los recursos utilizados por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y una futura despolitización de los órganos electorales.

Una mayor transparencia del sistema electoral significará en un futuro una mejor democracia en el país y, por tanto, mayor desarrollo y prosperidad para todos los colombianos.



# Consideraciones sobre una nueva reforma tributaria

**Andrés Eduardo Mojica Oyuela**

Estudiante de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia  
Miembro del Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad (Gefe)  
amojicao@unal.edu.co

**Juan Esteban Fajardo Gaitán**

Estudiante de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia  
Miembro del Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad (Gefe)  
jfajardog@unal.edu.co

**María Elena Guzmán Villanueva**

Estudiante de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia  
Miembro del Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad (Gefe)  
maguzmanv@unal.edu.co

**Juan Sebastián Romero Parra**

Estudiante de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia  
Miembro del Grupo de Estudios Fiscales y de Equidad (Gefe)  
jromeropa@unal.edu.co

La emergencia sanitaria generada por la covid-19, que causó el cierre temporal de las empresas y otras complicaciones económicas adicionales, ha llevado al país a un momento crítico respecto a su situación fiscal, el recaudo se redujo un 7% y el endeudamiento pasó del 52 al 65% del PIB durante el 2020 (Fajardo y Villabona, 2021). A pesar de que se requiere una solución estructural enfocada a futuro, la prioridad del Gobierno apunta a reducir el impacto en el corto plazo mediante una nueva reforma tributaria.

En medio de este contexto, algo indiscutible es la preocupante situación de las finanzas públicas y la clara necesidad de realizar la reforma tributaria. La discusión se centra en definir quiénes serán los que soportarán la mayor carga después de aplicarse los cambios. A continuación, se resaltan los puntos más relevantes de esta.

## IVA

Quizás el punto más discutido hasta el momento ha sido el incremento en el recaudo que se busca a través del IVA, el cual se daría por medio del cambio de categoría de exentos a excluidos o la modificación de las tarifas. Cualquiera de las dos opciones implicaría mayores costos para los consumidores, ya sea directamente por el impuesto o por

el aumento de precios debido a la incapacidad de deducir el IVA de la cadena de producción. Por ejemplo, para dimensionar el impacto de este tipo de medidas, si se aplica el IVA a todos los productos de la canasta familiar, las personas de menores ingresos necesitarán aumentar su nivel de ingresos en un 13% para igualar su nivel actual de consumo, lo cual es un panorama complicado teniendo en cuenta los altos niveles de desempleo e informalidad, que aumentaron por la pandemia.

El Ministerio de Hacienda ha mencionado que las exenciones, que benefician a las personas más ricas del país, generan un costo fiscal de \$51 billones (Carrasquilla, 2021). Últimamente se ha tratado de compensar el impacto del impuesto en las familias de menos recursos con el mecanismo denominado “devolución del IVA”. La información respecto a este y cómo se ha manejado hasta el momento aún es deficiente, cuestión que genera dificultades para conocer la cobertura real, pues, aunque sí reduce el impacto sobre las personas en situación de pobreza, no alcanza a cubrir a toda la población en estas condiciones, pues para ello, este mecanismo debería beneficiar a cerca del 43% de las personas del país. Además, en cuestiones de progresividad, el peor impacto lo recibe la clase media al no ser capaz de acceder a este tipo de mecanismos.



## Personas naturales

Se ha propuesto aumentar la base gravable de renta, esto ayudaría a una mayor recopilación de información por parte de la Dian e investigaciones de otras instituciones, pero las repercusiones negativas son notables, dado que la clase media tendría que soportar una mayor carga fiscal, aumentando así la desigualdad. Por otro lado, la sostenibilidad de la propuesta recae sobre la capacidad de la Dian para manejar los datos y evitar las posibles evasiones, lo que puede generar problemas, ya que esta institución no tiene la estructura ni el personal para administrar esta cantidad de información.

Hay otras propuestas adicionales que deberían ser tomadas en cuenta en la construcción del articulado de la reforma, tales como una sobretasa a los dividendos, que reduzca la inequidad horizontal en renta; impuestos a las herencias, una importante fuente de recaudo aplicada en varios países; la prórroga del impuesto al patrimonio, vigente hasta el año gravable 2023 y la sobretasa a las personas de mayores ingresos.

## Personas jurídicas

Respecto a las personas jurídicas se ha planteado principalmente la reducción de la tarifa nominal del impuesto de renta acompañada de un recorte en los beneficios tributarios. Si estas medidas se aplican adecuadamente podrían solucionar por lo menos dos grandes problemas de los que se ha hablado desde hace varios años en el país: la presión tributaria sobre las personas jurídicas (mayor que la que hay sobre las personas naturales), contrario a lo que sucede en países de la Oede (2019) y la profunda inequidad horizontal entre los sectores en el impuesto de renta de personas jurídicas (Villabona y Quimbay, 2017).

En este mismo sentido, se tiene la sobretasa de renta al sector financiero, el más favorecido tributariamente. Lo ideal sería no tener que hacer uso de sobretasas sino ajustar la inequidad desde su origen, en los beneficios tributarios. Sin embargo, mientras no se hagan los ajustes necesarios a los impuestos, este tipo de soluciones son útiles para compensar dicho problema.

Adicionalmente, se ha llegado a hablar de una sobretasa a las empresas, impuesto que si no se aplica con cuidado implicaría resultados contrarios a los que se esperaría llegar en el sector empresarial. Para hablar de sobretasas a las empresas se deberían fijar qué criterios se deben tener en cuenta, por ejemplo, tamaño de la empresa, nivel de ingresos, entre otros, que permitan obtener el recaudo esperado, manteniendo principios de progresividad y equidad.

## Otras consideraciones

Claramente, los beneficios tributarios deben ser revisados en todos los impuestos, al respecto se podría considerar la eliminación de aquellos creados con la Ley 2010 de 2019, la anterior reforma tributaria. Pero no solo habría que revisar la última reforma, sino trazar la creación de los diferentes beneficios a lo largo de los años y eliminar aquellos que no cuentan con ningún sustento técnico o social.

Cuando se habla profundamente de beneficios, no se puede asumir que el costo fiscal de no cobrar el IVA a productos de la canasta familiar es equiparable con el costo generado por cualquier otro beneficio. El informe de la comisión de expertos ha centrado la discusión en que el IVA representa el mayor costo fiscal en el momento (Dian, Ocede, Ministerio de Hacienda, 2021), pero desviar la atención hacia el IVA es ignorar completamente la dinámica detrás de cada impuesto y sus beneficios respectivos.

Adicionalmente, otros aspectos clave que no se deberían olvidar son: la administración tributaria en el país, seguimiento de flujos financieros a paraísos fiscales, actualización catastral, gravamen a los movimientos financieros (GMF) e ICA.

## Conclusión

La coyuntura en la que se encuentra el país requiere de la aplicación de la reforma tributaria, pero sin que esta afecte a las personas con menos recursos, quienes han sido las más perjudicadas por la situación actual. En ese sentido, la reforma debería estar enfocada en aumentar el recaudo de las personas con mayores ingresos.

Las medidas que se han propuesto sobre el IVA y aumento de la base gravable en renta de personas naturales van en contra de lo que se busca, ya que afectan directamente las personas en situación de pobreza y clase media. Especialmente, en lo relacionado con el IVA, que afecta a todas las familias, pese al mecanismo de devolución del IVA.

Finalmente, es necesario tener en cuenta la existencia múltiples fuentes de recaudo, más allá de IVA y renta, las cuales representan alternativas que no afectarían a las personas de menores ingresos y con las cuales se podrían

obtener los recursos necesarios para cubrir las necesidades fiscales. Los temas mencionados se deben integrar para llevar a cabo la tan esperada reforma tributaria, estructural y progresiva, que el país necesita.

## Referencias

- Carrasquilla, A. (2021). Propuestas del Gobierno para la reforma tributaria del año 2021. En ANIF (Organizador), seminario virtual: Ahora sí llegó el momento de la reforma fiscal [Video]. YouTube. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=nraAkKUT8AM&t=12619s&ab\\_channel=ANIF](https://www.youtube.com/watch?v=nraAkKUT8AM&t=12619s&ab_channel=ANIF)
- Fajardo, J., y Villabona, J. (18 de febrero de 2021). No más reformas tributarias que favorezcan a los más ricos. *UN Periódico digital*. Recuperado de <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/no-mas-reformas-tributarias-que-favorezcan-a-los-mas-ricos/>
- Dian, Ocede y Ministerio de Hacienda (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. Recuperado de <https://img.lalr.co/cms/2021/03/17165545/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>
- Ocede (2019). *Estudios económicos de la OCDE-Colombia*. Recuperado de <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- Villabona, J. O., y Quimbay Herrera, C. J. (2017). Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015. *Innovar*, 27(66), 91-108. <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n66.66805>



# Innovación farmacéutica con enfoque de salud pública: revisión de incentivos distintos a las **patentes**

José Daniel Rengifo  
Claudia Patricia Vaca

Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder  
Universidad Nacional de Colombia  
medicinas\_fcbo@unal.edu.co



**E**l panorama global de vacunación para covid-19 evidencia la desigualdad en el acceso a las vacunas. 83% de las dosis han sido administradas en países de ingresos altos y medios, mientras que solo el 0.1% de las dosis han sido administradas en países de ingresos bajos (Holder, 2021). Esta coyuntura, además de ser un “fracaso moral” (en palabras de Tedros Adhanom Ghebreyesus), constituye una carrera contra reloj para evitar que surjan nuevas variantes que reduzcan la efectividad de las vacunas (Holder, McCann, y Mueller, 2021).

Por ello, la ampliación de la producción y distribución de vacunas a la mayor escala posible es una necesidad inaplazable. Los derechos de propiedad intelectual (DPI) sobre vacunas para covid-19 son una de las principales barreras para que ello ocurra, por ende, más de 100 países apoyan, ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), la iniciativa de suspender temporalmente algunas disposiciones del *Acuerdo global de DPI (Adpic)*, para evitar que la concesión o el ejercicio los derechos de propiedad obstaculicen la producción y distribución de vacunas a gran escala. Colombia no apoya esta propuesta.

Los debates en la OMC han puesto de presente la importancia de un sistema de incentivos para la innovación de medicamentos y vacunas con un enfoque de salud pública. Estas discusiones son pertinentes en el país a propósito del proyecto de Ley 372 de 2020, que cursa en el Congreso, sobre una “Política nacional de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación I+D+i para la seguridad farmacéutica”. A continuación, se señalan algunas de esas discusiones.

## **Acceso a medicamentos y bioterapéuticos desarrollados con recursos públicos**

Al menos 93 billones de euros provenientes de fondos públicos se han destinado a la investigación y desarrollo de vacunas y tratamientos para covid-19 (Hoecklin, 2021). Esta financiación permitiría a los Estados establecer mecanismos orientados a garantizar el acceso a dicho conocimiento. En EE. UU., por ejemplo, la Bayh-Dole Act establece que los contratos de financiación suscritos entre el Gobierno y entidades privadas deben contener una disposición que obligue al receptor de la financiación a divulgar esta financiación en toda invención producto de dicho contrato. Si no se divulga, se entiende que la entidad financiadora asume la titularidad (35 USC § 202(c)(1)).

Knowledge Ecology International investigó 127 patentes concedidas y 154 solicitudes de patente ante la oficina de patentes USPTO de Estados Unidos (Gil, 2020) y encontró que la empresa Moderna no divulgó la financiación pública que recibió de los programas Darpa y Barda para

el desarrollo de tecnologías asociadas al ARNm, en las que se basó su vacuna covid-19 (Rowland, 2020). Por el hallazgo se inició una investigación a la empresa que podría desembocar en pérdida de los derechos de patente, en favor de quienes financiaron.

Otra propuesta para ampliar la oferta en la producción y distribución de vacunas es la explotación de tecnologías patentadas por parte de los Gobiernos, lo que permitiría que se vendieran a costo de producción. Colombia incluyó una disposición de este tipo en el artículo 169 de la Ley 1955 de 2019: “El Estado, a través de la entidad financiadora, se reserva el derecho de obtener una licencia no exclusiva y gratuita de estos derechos de propiedad intelectual por motivos de interés público”, pero no existe aún una propuesta sobre la aplicación de esta figura.

Por su parte, las instituciones públicas también pueden establecer condiciones para garantizar el acceso al conocimiento generado en sus laboratorios. Por ejemplo, en el caso de la vacuna para covid-19 desarrollada por la Universidad de Oxford, esta estableció como condición, en su colaboración con AstraZeneca, no exceder los precios de la vacuna por encima de los costos de producción durante la pandemia y en perpetuidad para países con ingresos bajos y medios (Oxford University, 2020). Sin embargo, esta condición no se ha cumplido a cabalidad (Dime, 2021, Unicef, s. f.).

## **Medidas voluntarias y compulsorias sobre derechos de patente asociados a medicamentos y bioterapéuticos**

Existen medidas voluntarias que pueden ampliar el acceso a vacunas protegidas por derechos de patente, como los contratos de licencia no exclusivos, que ampliarían la capacidad de producción y distribución, consecuentemente, los precios serían accesibles por una mayor oferta. Los *pools* de patentes son un ejemplo de licenciamiento no exclusivo (Medicines Patent Pool, Covid Technology Access Pool-C-TAP, etc.). Universities Allied for Essential Medicines (UAEM) promueve el “licenciamiento socialmente responsable” sobre conocimiento generado en universidades (Nguyen, Shahzad y Veras, 2018). Los Gobiernos también pueden promover licenciamientos no exclusivos, como lo ha hecho la USPTO con el premio *Patents for humanity*, cuya edición de 2021 está enfocada en tecnologías asociadas a covid-19 (United States Patent and Trademark Office, 2021).

Como ya se mencionó, un caso reciente de restricción al acceso vía licenciamiento exclusivo es el de la Universidad de Oxford con AstraZeneca, pues la primera había contemplado una licencia abierta a cualquiera con la capacidad de desarrollar su vacuna, pero aparentemente por

influencia de Bill & Melinda Gates Foundation, se suscribió un contrato de licencia exclusivo (Schwab, 2020).

Cuando las medidas voluntarias son insuficientes, existen medidas *compulsorias*, como las licencias obligatorias, que son una concesión forzosa de una licencia sobre una patente, por parte del Gobierno, en favor de uno o varios terceros. En todo caso, el titular recibe beneficios económicos por esa explotación. La complejidad de la concesión de licencias obligatorias las hace poco atractivas durante la pandemia. En Colombia se han hecho tres intentos (un medicamento para el VIH, un medicamento para la leucemia del laboratorio Novartis y los antivirales para la hepatitis C), sin embargo, los procesos tomaron entre 3 y 5 años, sin que se concediera licencia alguna (Silva, 2019).

## Alternativas a las patentes como incentivo para la generación de conocimiento

Existen incentivos alternativos a las patentes para la promover la generación de conocimiento. Uno es el mecanismo *push* o de empuje, que incentiva la generación de conocimiento desde su etapa inicial a través de subvenciones anticipadas, bien sea en género (financieras) o en especie (laboratorios, equipos, etc.). Este mecanismo alivia costos que se convierten en barreras para llevar medicamentos y bioterapéuticos, por ejemplo, los ensayos clínicos fase III (Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Acceso a los Medicamentos, 2016). El NIH de Estados Unidos y la Organización Drugs for Neglected Diseases (DNDi) los usan con éxito. El primero destina cerca de 30 billones de dólares anuales en financiación de investigación en medicamentos (los antirretrovirales para el VIH fueron desarrollados gracias a esta financiación) (Quigley, 2015). Los acuerdos globales de desarrollo y producción que obligan a Estados contratantes a financiar actividades de investigación y desarrollo prioritarias son un ejemplo a gran escala de este tipo de incentivos.

Y, finalmente, están los mecanismos *pull* o de atracción, que recompensan la innovación de un producto o proceso en las etapas tardías de la investigación con premios, desgravaciones fiscales o compromisos anticipados de compra (Quigley, 2015). Dos ejemplos de este mecanismo son el Medical Innovation Prize Fund y los premios asociados a la innovación colaborativa y abierta para la solución de desafíos complejos (Open Source Dividend Prizes) (Quigley, 2015).

## Referencias

Dime (15 de febrero de 2021). *Estimación de los precios de las vacunas adquiridas en Latinoamérica*.

Hoecklin, M. (12 de enero de 2021). €93 Billion Spent by Public Sector on Covid Vaccines and Therapeutics in 11 months, Research Finds. *Health Policy Watch*. Recuperado de <https://healthpolicy-watch.news/81038-2/>

Holder, J. (11 de abril de 2021). Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html>

Holder, J., McCann, A. y Mueller, B. (9 de abril de 2021). Rise of Variants in Europe Shows How Dangerous the Virus Can Be. *The New York Times*.

Gil, L. (30 de agosto de 2020). *Knowledge Ecology International*. Recuperado de <https://www.keionline.org/33832>

Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Acceso a los Medicamentos (2016). *Informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Acceso a los Medicamentos*. Organización de las Naciones Unidas.

Nguyen, T. Y., Shahzad, M. y Veras, J. (2018). Recent Experiences in Policy Implementation of Socially Responsible Licensing in Select Universities Across Europe and North America: Identifying Key Provisions to Promote Global Access to Health Technologies. *Journal of the Licensing Executives Society*, LIII(3). Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3218516](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3218516)

Oxford University (23 de noviembre de 2020). *Oxford University*. Recuperado de <https://www.ox.ac.uk/news/2020-11-23-oxford-university-breakthrough-global-covid-19-vaccine>

Quigley, F. (2015). Making Medicines Accessible: Alternatives to the Flawed Patent System. *Health and Human Rights*. Recuperado de <https://www.hhrjournal.org/2015/11/making-medicines-accessible-alternatives-to-the-flawed-patent-system-2/>

Rowland, C. (28 de agosto de 2020). Moderna failed to disclose federal support in vaccine patents, researchers say. *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/business/2020/08/28/moderna-vaccine-patents-darpa-funding>

Schwab, T. (5 de octubre de 2020). While the Poor Get Sick, Bill Gates Just Gets Richer. *The Nation*. Recuperado de <https://www.thenation.com/article/economy/bill-gates-investments-covid/>

Silva, S. (10 de octubre de 2019). Vuelve la intensa discusión por el alto precio de los medicamentos contra la hepatitis C. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/salud/vuelve-la-intensa-discusion-por-el-alto-precio-de-los-medicamentos-contra-la-hepatitis-c-articulo-886156/>

Unicef (s. f.). Covid-19 Vaccine Market Dashboard. Recuperado de <https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>

United States Patent and Trademark Office (5 de abril de 2021). *United States Patent and Trademark Office*. Recuperado de <https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/uspto-announces-special-patents-humanity-covid-19-category>

# Nuevo Código Electoral en Colombia: ¿Un paso hacia la modernización del sistema electoral?

Jhoan Sebastián Olis Ruiz

Politólogo y especialista en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina  
Universidad Nacional de Colombia  
jsebastianolisr@gmail.com



## Introducción

**E**n diciembre de 2020, el Congreso aprobó el texto de la Ley Estatutaria que promulga un nuevo Código electoral, el cual busca modernizar el sistema electoral para promover la participación ciudadana y democrática en el contexto nacional. El propósito de este texto es hacer una aproximación a los puntos más relevantes de esta propuesta legislativa. Este artículo fue escrito teniendo en cuenta el último texto aprobado el 18 de diciembre de 2020, ya que, en este momento, la Corte Constitucional lo está revisando, por ende, aún está sujeto a cambios o incluso a su no aprobación.

## Novedades del Código Electoral

Actualmente, la democracia representativa organiza a la mayoría de Estados modernos y tiene como principios: la división de poderes, la alternancia de autoridades y la realización de elecciones periódicas para elegir representantes de los ciudadanos (Bevir, 2009). El sistema electoral surgió ante la complejidad de un ejercicio pleno de democracia directa dada la extensión territorial y la densidad poblacional de los Estados (Hernández, 2002), delegando la toma de decisiones en unos representantes que actuarían en nombre de los ciudadanos, además, el proceso electoral es un mecanismo de control al que están sujetos estos, puesto allí los ciudadanos deciden si continúan o no en sus cargos (Elizalde, 2001).



Colombia adoptó un sistema de democracia representativa y sus instituciones buscaron actualizar las disposiciones referentes al sistema electoral para responder al contexto nacional contemporáneo. El Código Electoral que rige actualmente se adoptó a partir del Decreto 2241 de 1986, que respondió a un escenario posterior al Frente Nacional. La Constitución Política de 1991 estableció nuevos mecanismos de participación ciudadana y la creación de una organización electoral autónoma. No obstante, la actualización del sistema electoral se intentó entre 1998 y 2006. Los cambios sociopolíticos y tecnológicos de las últimas dos décadas y la actual pandemia por covid-19 han obligado a los Estados a repensar las formas tradicionales de participación ciudadana.

Luego de más de 60 horas de debate y 2000 proposiciones, se aprobó el proyecto de ley que creó un nuevo Código Electoral que incluye el uso de medios electrónicos, compila las disposiciones de otras legislaciones para disminuir la dispersión normativa, fortalece la organización electoral, entre otros.

Respecto al fortalecimiento de la organización electoral, se propuso la creación de nuevas instancias como las registradurías departamentales y el aumento del número de funcionarios en las registradurías municipales y auxiliares, lo que causó polémica ya que se consideró que se estaba dando facultades excesivas al registrador al permitirle nombrar cerca de mil cargos. Estos cambios también fueron criticados por la oposición y sectores

independientes ya que contradicen la política de austeridad del Gobierno. Si bien se justificó la creación de estos cargos aludiendo al fortalecimiento de la capacidad institucional en los territorios, realmente no se puede asegurar que esta medida tenga un efecto directo sobre la participación ciudadana, más bien, se enfoca en un ámbito administrativo.

En la etapa preelectoral se incluyó el domicilio electoral como una manera de mitigar la trashumancia de votantes. Ahora a los ciudadanos se les asignará los puestos que estén más próximos al domicilio en el que habitan, a diferencia de lo que ocurre actualmente, los ciudadanos se pueden inscribir en un puesto a conveniencia y hay poco seguimiento por parte de las autoridades respecto a la veracidad de la información proporcionada. Para esto se reestructurará el sistema de información del censo electoral para garantizar que se actualice y se depure la base de datos de forma eficiente, buscando disminuir los casos de suplantación o la participación de ciudadanos inhabilitados. Relacionado con esto, la selección de los jurados de votación se realizará con base en este censo electoral y no con la información brindada por empleadores como se viene haciendo.

Otros dos cambios relevantes se refieren a la inclusión de artículos que de manera expresa garantizarán la participación de la comunidad LGBTQIA+ y de personas con discapacidad, tanto en la selección de candidaturas, como órganos y mecanismos de democracia interna de las or-

ganizaciones políticas. Respecto al enfoque de género se establece que las listas se deben constituir en un 50% por mujeres cuando se compita por 5 o más curules en corporaciones de elección popular y el 30% cuando es menos de 5 curules. Aunque este es un avance formal importante, solamente en la práctica se verá cómo las organizaciones políticas incorporan nuevos actores a sus listas y garantizan más participación de personas con discapacidad, la comunidad LGBTQIA+ y mujeres.

En cuanto a la etapa electoral, se modificó el calendario —pasando las elecciones de mandatarios y cuerpos colegiados locales de octubre a septiembre— y la duración de las jornadas electorales extendiéndolas hasta las 17:00. Ahora el Estado garantizará el transporte hacia los puestos de votación desde las 7:00 hasta las 18:00 para incentivar la participación en las elecciones. La definición del proceso electoral como un asunto de seguridad nacional fue cuestionado por la oposición al considerar que se podría limitar la observación electoral o darle discrecionalidad al presidente para suspender la jornada si considera que no hay garantías para su desarrollo.

Uno de los elementos más novedosos fue la modificación del método de votación, se aprobó el voto electrónico mixto —se marca la opción en el dispositivo electrónico y este arroja un comprobante físico que se depositará en una urna— y el voto anticipado para los colombianos en el exterior, manteniendo el voto manual. El comienzo de los planes piloto será para el 2023. Estas herramientas pretenden facilitar la participación de las comunidades alejadas de los cascos urbanos, para ello, se debe garantizar la existencia de la infraestructura para acceder a estos servicios.

En la etapa poselectoral se mantiene la normatividad que ya funciona para la declaración de los resultados. Frente a otras disposiciones como el proceso de revocatoria de mandato, no solo se exigirán las firmas, sino que se convocará a una audiencia pública para que el comité que impulsa la iniciativa argumente el incumplimiento del plan de desarrollo o programa de gobierno, igualmente, la contraparte tendrá un espacio para defenderse, luego de esto, se podrá continuar o no con el proceso. Este nuevo parámetro se estableció para evitar el abuso del mecanismo como instrumento de retaliación política. No obstante, se debe tener presente que el CNE tiene un carácter político al constituirse por miembros de organizaciones políticas, por lo que debe garantizarse que este proceso no se tergiversa por intereses particulares.

## Conclusiones

Es evidente que en el nuevo Código Electoral se contemplaron factores que podrían fortalecer y modernizar el sistema electoral por medio de herramientas tecnológicas

y modificaciones que buscan solucionar algunos problemas vigentes como: la trashumancia electoral, la baja participación ciudadana, la poca inclusión de las comunidades diversas, la inequidad de género, entre otros.

Sin embargo, hace falta más que tecnología para tratar problemas estructurales como la desconfianza hacia las instituciones y los funcionarios públicos, la formulación e implementación de políticas públicas desconectadas del contexto territorial y que no responden a sus necesidades particulares, la falta de espacios de participación directa para comunidades diversas que superen el mecanismo del voto, la poca presencia de instituciones del Estado (que son necesarias para garantizar los derechos sociales y económicos de la ciudadanía), entre otros ámbitos.

El malestar por estas problemáticas se ha manifestado en grandes movilizaciones sociales como la del paro nacional que inició el 28 de abril de 2021, donde múltiples sectores de la sociedad civil se pronunciaron en contra de legislaciones que aumentan las brechas socioeconómicas, el abuso de autoridad por parte de funcionarios públicos, casos de corrupción, entre otros.

Finalmente, es pertinente mencionar que este tipo de estallidos sociales también son producto de las limitaciones de la democracia representativa tradicional. Por esta razón, es necesario idear nuevos mecanismos e infraestructura que vinculen realmente a las comunidades en el proceso de la toma de decisiones, no solo dando trámite a sus demandas, sino también impulsando procesos de empoderamiento. Es fundamental trabajar en la consolidación de la cultura política, no solo con una cátedra en las instituciones educativas, como se contempla en el proyecto de ley, sino a través del ejercicio de los derechos políticos en estos espacios que también puedan vincularse a procesos de sufragio. Por último, modernizar el sistema electoral implica no solo la incorporación de tecnología, sino también nuevas formas de concebir la participación ciudadana.

## Referencias

- Bevir, M. (2009). Representative Democracy. In *Key Concepts in Governance* (pp. 179-182). Londres: Sage Publications.
- Congreso de la República de Colombia. (2020). Proyecto de Ley Estatutaria 234/409 de 2020. Por el cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones.
- Elizalde, A. (2001). Democracia representativa y democracia participativa. *Revista Internacional de Desarrollo Local*, 27-35.
- Hernández, R. (2002). De la democracia representativa a la democracia participativa. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 199-219.

# La sostenibilidad fiscal: un derecho de todos

Juan Manuel Ramírez Montes

Magíster en Derecho con profundización en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario  
Universidad Nacional de Colombia  
Colíder del grupo de investigación La Educación al Derecho  
jumramirezmo@gmail.com

No deja de ser paradójico y propio de un país macedonio que —una década después de consagrar en la Constitución la “sostenibilidad fiscal” como un instrumento para garantizar la vigencia del Estado social de derecho y la eficacia de los derechos humanos— un ministro de hacienda haya insistido en la urgencia de realizar una reforma tributaria porque el Estado solamente tenía caja para seis semanas (*El Tiempo*, 2021).

En este sentido, vale la pena recordar que, en la Constitución, mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, se contempló la idea de la sostenibilidad fiscal con la promesa de ser el remedio a la problemática que hoy se quiere resolver a través de una nueva reforma tributaria, la sexta en los últimos diez años.

Para entender lo que ello significa, se puede acudir al concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario



(2013), que la define como “una situación ideal en donde el Estado tiene la capacidad de garantizar de forma continua y a largo plazo el pago de las obligaciones contraídas por el gobierno, sin afectar la coherencia de los planes de gastos e impuestos”.

Su idea fundamental consiste en que se puedan aumentar progresivamente los ingresos al mismo tiempo que los gastos de funcionamiento e inversión incrementan lo necesario, manteniendo estable el servicio a la deuda, en la medida que permite pagar las obligaciones actuales y contraer nuevas para mantener un flujo constante de capital.

Esto también implica la adopción de una política monetaria que prevea una acumulación de capital y la disminución de la deuda igual a cero. Esta política se concreta en la elaboración del presupuesto, porque allí se debe evitar el déficit fiscal, la priorización adecuada de los gastos y la atención oportuna y adecuada de todas las necesidades.

Sin embargo, es necesario resaltar que esta promesa no estuvo libre de polémica, dado que sus detractores, entre los cuales se encontraba Kalmanovitz (2011), objetaron su conveniencia al considerar que se tomaba un camino equivocado porque de esta forma se introducían “rigideces innecesarias y contraproducentes para el buen desarrollo del país” a partir de una postura “ultraconservadora” que era equivocada en materia macroeconómica, al “introducir un freno al gasto derivado del incumplimiento de los mandatos de gasto social”. Además, la acusaban de ser instrumento de austeridad para imponer límites al “activismo” de la Corte Constitucional en materia de derechos económicos, sociales y culturales con el pretexto de evitar los inconvenientes que generaban decisiones erradas desde el punto de vista económico y de justicia distributiva.

Mientras que sus defensores, entre ellos Fedesarrollo (2011), afirmaron que sería el instrumento adecuado para equilibrar las finanzas de la nación y una garantía para la realización del Estado social de derecho, a través de una actuación armónica de todos los órganos del poder público que permitiría la garantía progresiva de los derechos consagrados en la Constitución. Argumentando que se trataba de una reforma no solo deseable, sino necesaria que

buscaba que en el mediano plazo las diferentes decisiones que tienen impacto sobre el gasto público sean coherentes con la sostenibilidad, bajo una realidad en la que los ingresos de la nación y sus posibilidades de financiación son limitados y deben atender el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la desigualdad y la equidad generacional.

En consecuencia, la idea de la sostenibilidad sufrió grandes modificaciones en el proceso legislativo. Se transformó de un derecho de todos los colombianos y un deber de las ramas del poder público, a un principio que debía orientar la colaboración armónica de las autoridades y, posterior-

mente, pasó a ser un criterio orientador para materializar los derechos económicos, sociales y culturales y alcanzar los fines del Estado.

Finalmente, la Corte Constitucional zanjó la discusión jurídica al declararla exequible, en la Sentencia C-288 de 2012, y se inclinó por el carácter instrumental de la sostenibilidad, porque contribuiría progresivamente a que las ramas y órganos del poder público ajustarán sus acciones para conseguir los fines del Estado social de derecho.

En la actualidad, los temores y esperanzas generados por la idea de sostenibilidad no se han concretado. Por una parte, la crisis fiscal del país se ha transformado en una crisis institucional y social que ha desbordado los niveles de violencia, difícilmente vistos con anterioridad. Estos cobrados muchas vidas en medio de un ambiente de confrontación masiva y excesos de la fuerza pública en las calles, todo durante el peor pico de la pandemia por la covid-19.

Por otra parte, las decisiones que ha tomado la Corte Constitucional en materia de protección de derechos no han sido obstaculizadas, en virtud de la idea de sostenibilidad fiscal y su consecuencia práctica de incidente de impacto fiscal.

No obstante, pese a la intuición de intrascendencia de esta norma jurídica, al no tener el efecto esperado por defensores y detractores, es importante reflexionar sobre su verdadera importancia, alcance y contenido. En consecuencia, parece pertinente la reinterpretación del concepto con la perspectiva del derecho que tienen todos los ciudadanos de poder disfrutar justamente de los derechos consagrados en la Constitución, para que no sean eternas promesas incumplidas. Esto se entiende como un deber de todas las autoridades en la adecuada priorización de los gastos y atención de las necesidades para lograr una justicia redistributiva; una tarea urgente en uno de los países más desiguales del mundo.

Así las cosas, desde una perspectiva jurídica, su aplicación por parte de las autoridades conlleva la observancia de dos parámetros, un aumento progresivo del gasto público social y una disminución del endeudamiento; situación que permitiría un giro de 180 grados hacia un escenario de sostenibilidad fiscal y lo más importante y urgente: sostenibilidad social.

En este orden de ideas, se advierte que, como lo expuso Restrepo (2008), normalmente la tarea de establecer la prioridad de los gastos se realiza en el Congreso de la República al momento de aprobar los presupuestos públicos o los planes de desarrollo. Sin embargo, en Colombia, la Constitución determinó que el gasto público social prevalece sobre cualquier otra asignación y debe incrementarse con relación al año anterior.

No obstante, esta orientación categórica sentada por el poder constituyente se diluye cuando la Ley orgánica de presupuesto entiende por este: “Aquel cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población”.

Al respecto, la Corte Constitucional afirmó que se debe entender como aquel gasto destinado a solucionar necesidades insatisfechas bien sean de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, entre otros (Sentencia C-595 de 1995). Por un criterio de eficacia y por dirigirse a las personas más desprotegidas de la sociedad, asume un carácter de instrumento redistributivo (Sentencia C-423 de 1995). Por eso propende al bienestar

general y mejoramiento de la calidad de vida de la población (Sentencia C-375 de 2010). Además, es tan primordial que en una situación de crisis económica tiene prioridad ante cualquier otra asignación, incluso por encima del mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios de los empleados públicos (Sentencia C-1064 de 2001). En suma, se puede definir como el gasto destinado a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de las personas más vulnerables de la sociedad.

Sin embargo, en la práctica, durante los últimos años, la deuda aumenta de forma constante y cada vez se acerca más al PIB, poniendo en serios aprietos la distribución del presupuesto. Las cifras que presenta el Banco de la República se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1.** Incremento de la deuda externa en Colombia



Preparado por: Subgerencia de política monetaria e información económica  
Sección Sector Externo  
Fecha: Marzo de 2020

1/ Se presentan cifras a diciembre de 2020.  
2/ Las cifras como porcentaje del PIB están sujetas a revisión y corresponden a la estimación del PIB en dólares corrientes elaborada por el Banco de la República con base en la información preliminar del Dane sobre PIB en pesos sin desestacionalizar.

Fuente: Banco de la República (2020).

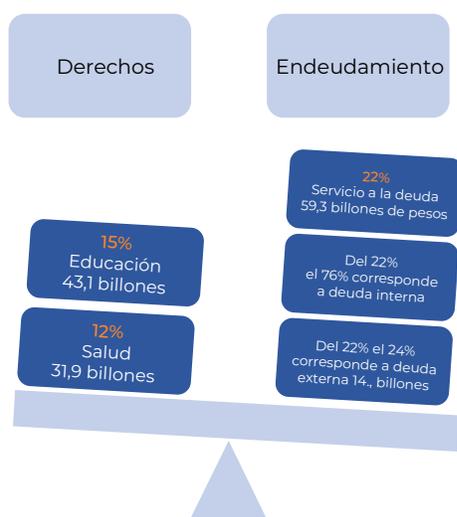
Como si lo anterior no fuera preocupante, según datos del Ministerio de Hacienda la deuda externa solo corresponde al 37.08% del total de endeudamiento público, es decir, que el 62.92% del total de las deudas de la nación es endeudamiento interno. Para 2020 el monto final del endeudamiento incrementó 12.8% frente a la vigencia 2019. En otras palabras, al cierre de 2020, la deuda pública de todos los colombianos ascendía al 61% del PIB (*La República*, 2021). En conclusión, según los datos del Ministerio de Hacienda, somos un país que vive al debe y no tiene caja para culminar 2021, de allí se explica la urgencia de afrontar una nueva reforma tributaria.

Ante esta situación, se ha priorizado la deuda en lugar de garantizar derechos tan importantes como educación y salud a los colombianos. Por ejemplo, el último presupuesto adoptado en condiciones de normalidad (antes de la pandemia) distribuía los gastos tal y como se muestra en la figura 1.

Nótese como se le da una mayor importancia al pago cumplido a la deuda que a los sectores de educación y salud. Para ilustrar lo crítico de esta situación es como si un padre de familia priorizara el pago de un “gota a gota” sobre la educación y salud de sus hijos, con el agravante que estos son analfabetas, enfermos y desnutridos.

Adicionalmente, las últimas reformas tributarias no han cumplido los mandatos constitucionales que conlleven la sostenibilidad fiscal y el gasto público social. Como lo advirtió Villabona (2020), solo han buscado “tapar huecos fiscales”, caracterizados por una visión de corto plazo y partidista. Particularmente, desde la academia se ha indicado que el “hueco”, al que se busca darle solución, es una consecuencia directa de los cambios introducidos por la última reforma denominada Ley de crecimiento económico.

**Figura 1.** Distribución del presupuesto



Fuente: elaboración propia.

\*Nota: la mayor parte de los recursos que se destinan para educación y salud en realidad corresponden a gastos de funcionamiento: educación (39.2 billones) y salud (31.2 billones).

Así las cosas, si se acepta que la crisis generada por la covid-19 ha sido devastadora para la economía y es la causa que obliga a una nueva reforma tributaria, no se le puede endilgar toda la responsabilidad a la pandemia. Es hora de reconocer las malas decisiones y los cálculos errados. Por tal razón, es necesario aprovechar esta oportunidad para tomar una decisión de Estado y efectuar un cambio estructural que permita construir un sistema tributario que cumpla con los principios constitucionales, y que, además, asegure que se redistribuya el ingreso de una forma equitativa y eficiente.

Esta debe ser la ocasión para hacer realidad la idea de sostenibilidad fiscal como el derecho de todos los colombianos a disfrutar de los derechos contemplados en la Constitución; de lo contrario, se seguirá condenando a la gran mayoría de la población a eternas promesas incumplidas, de la misma forma que en la magistral obra de García Márquez, el coronel estaba condenado a esperar una pensión que nunca llegó.

## Referencias

- Banco de la República (2020). *Boletín sobre evolución de la deuda externa*. Recuperado de [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax\\_t.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax_t.pdf)
- “El país tiene caja para unas seis o siete semanas”: Minhacienda (2021). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/reforma-tributaria-carrasquilla-dijo-que-el-pais-tiene-caja-para-6-semanas-579446>
- Fedesarrollo (2011). *Economía y política, análisis de la coyuntura legislativa*. Recuperado de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/663/EyP\\_No\\_66.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/663/EyP_No_66.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- García, G. (1961). *El coronel no tiene quien le escriba*. Bogotá: Editorial Harper.
- Kalmanovitz, S. (2011). La sostenibilidad fiscal. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/la-sostenibilidad-fiscal-columna-266521/>
- Restrepo, J. C. (2008). *Hacienda pública*, 8º ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Villabona, A. (2020). Las reformas tributarias solo han servido para tapan huecos fiscales. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/economia/articulo/cuantas-reformas-tributarias-ha-hecho-colombia/281274/>

## Normatividad

- Corte Constitucional (1995), Sentencia C-423 de 1995, M. P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional (1995), Sentencia C-595 de 1995, M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional (2001), Sentencia C-1064 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional (2010), Sentencia C-375 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional (2012), Sentencia C-288 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.



# Cara y sello de la norma tributaria colombiana



**Jairo Alonso Bautista**

Doctorando en Modelado y Política Pública.  
Universidad Jorge Tadeo Lozano  
Docente Universidad Santo Tomás.  
abautistaj@unal.edu.co  
Orcid: 0000-0003-1344-1692

**Camilo Ernesto Rodríguez Gutiérrez**

Magíster en Derecho Público. Universidad del Rosario  
Editor del *Anuario Jurisprudencial Tributario*  
editor@ajt.com.co  
Orcid: 0000-0002-4160-7621

## Contexto

En medio de una de las crisis sanitarias y económicas más profundas a nivel global de la que se ha tenido conocimiento en la historia reciente, con especiales consecuencias en economías emergentes o en vías de desarrollo (Sánchez, 2020) y de la cual Colombia no es la excepción (Rodríguez, 2020), el Gobierno de turno se encuentra, al momento de la elaboración del presente documento, en la preparación de un nuevo proyecto de reforma tributaria, que ha sido anunciado desde el año pasado —cuando le fue declarada inconstitucional la anterior reforma— y que será radicada en el Congreso.

En el contexto colombiano, la expresión “reforma tributaria” se ha convertido —a diferencia de otras latitudes en las cuales estas son muy esporádicas y hasta de rara ocurrencia— en una frase constantemente presente, que se hace realidad en promedio cada 18 meses y, por ello, es un elemento en permanente acción de la gestión fiscal del país. Es el ya manoseado y cacareado ritmo que ocupa la atención tanto en los espacios de los medios de comunicación como de especialistas, lo que explica el sobrediagnóstico en el tema, que hace notar un continuo activismo tributario con propósitos y justificaciones concurrentes.

Dicha alta actividad hace que, incluso los jueces encargados del conocimiento de la norma tributaria no logren ejercer de manera oportuna su jurisdicción, ya que justo cuando se inicia el proceso de control sobre los conteni-

dos de una reforma ya ha sido expedida otra (Álvarez y Salinas, 2020, p. 1), esto sumado a la interacción de diferentes tipos de personajes doctos (propios e impropios) ha logrado minar la seriedad del tema, esto es, debilitar el rol del juez en el control del legislador y de la administración sobre las condiciones para la determinación y el cobro de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Por ello entendemos que la problemática no sea únicamente de “las reformas tributarias”, sino de la gestión fiscal y concepción económica en general y, por ende, también de la norma tributaria, esta abarca un espectro más amplio en los niveles constitucional, legal y reglamentario, que terminan por denotar un débil principio de legalidad cimentado única y exclusivamente en el formalismo, el cual termina siendo replicado no solo en los jueces de control, sino también en la administración, todo esto conlleva a una profunda malformación del marco y esencia del Estado social de derecho colombiano.

## Los extremos de la fiscalidad colombiana

Desde 1991 a la fecha han sido aprobadas 19 reformas tributarias, una cada 18 meses; 24 reformas en el siglo XX, de las cuales 10 se presentaron en la década de los noventa y entre 2000 y 2019 hubo 9 más. Las reformas de 2018-2019 pretendían ser una sola y no resultó así. Un breve recuento de ellas se presenta en la figura 1.

**Figura 1.** Reformas tributarias en los últimos 20 años

| Ley  | Diario oficial                | Presidente                  | Ministro                     |
|------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| 788  | 45046 de diciembre 12 de 2002 | Álvaro Uribe Vélez          | Roberto Junguito Bonnet      |
| 863  | 45415 de diciembre 29 de 2003 | Álvaro Uribe Vélez          | Alberto Carrasquilla Barrera |
| 1111 | 46494 de diciembre 27 de 2006 | Álvaro Uribe Vélez          | Alberto Carrasquilla Barrera |
| 1370 | 47578 de diciembre 30 de 2009 | Álvaro Uribe Vélez          | Oscar Iván Zuluaga Escobar   |
| 1430 | 47937 de diciembre 29 de 2010 | Juan Manuel Santos Calderón | Juan Carlos Echeverry Garzón |
| 1739 | 49374 de diciembre 23 de 2014 | Juan Manuel Santos Calderón | Mauricio Cárdenas Santamaría |
| 1819 | 50101 de diciembre 29 de 2016 | Juan Manuel Santos Calderón | Mauricio Cárdenas Santamaría |
| 1943 | 50820 de diciembre 28 de 2018 | Iván Duque Márquez          | Alberto Carrasquilla Barrera |
| 2010 | 51179 de diciembre 27 de 2019 | Iván Duque Márquez          | Alberto Carrasquilla Barrera |

Cada una de estas reformas se soporta en los mismos argumentos que, entre otras cosas, demuestran el enorme nivel de incoherencia de la política fiscal del Estado colombiano:

- i. Una crisis fiscal del Gobierno que obliga a aumentar el recaudo.
- ii. Unos impuestos muy altos para los “empresarios” que repercuten en altos costos e ineficiencia y poca competitividad.
- iii. La necesidad de extender beneficios tributarios a ciertos sectores, especialmente para atraer la “esquiva” inversión extranjera directa (IED).

El resultado de esto un régimen tributario (más no sistema) desbalanceado; un estatuto tributario (más no código), sin mencionar el decreto único, que es una verdadera colcha de retazos, a la fecha tiene 933 artículos de imposible lectura lineal; es contradictorio, fracturado, poroso y con profundas relatividades al principio de legalidad, que terminan reflejando un conflicto alrededor del tributo.

Por ello, cada reforma a este régimen comienza con intenciones de mayor recaudación, a las que luego se les van añadiendo diversos factores: presiones sectoriales y gremiales para aprobar nuevos beneficios o desgravaciones de productos y actividades vinculadas a esos sectores (particularmente en el impuesto de renta y en el IVA). Para ello usan “prestigiosos” medios de comunicación, así como un corpus de “académicos” leales que convierten los intereses particulares en supuestos beneficios colectivos y, finalmente, propuestas de parlamentarios afines al sector, bien sea por representación política o convergencia de intereses, que les dan cuerpo legislativo a estas exigencias y las elevan así al rango de legalidad.

Al final, esto expresa que, en el contexto colombiano, una reforma tributaria es (como todo acto fiscal) lo que en la teoría de juegos no cooperativos se denomina un juego de suma cero: las ganancias o beneficios de unos, se compensan absolutamente con las pérdidas de los otros, sin generar riqueza o crecimiento para el conjunto de intervinientes<sup>1</sup>. Esto nos lleva a identificar entonces a la política fiscal colombiana como un mecanismo donde se distribuyen de manera desigual las cargas fiscales (Bautista, 2011).

Esta situación no se aplica únicamente al caso colombiano, ya había sido advertida en el siglo XVII por Colbert, quien comparaba la actividad de cobrar impuestos con la dolorosa y ruidosa actividad de desplumar gansos. Se requieren las plumas (recaudo), pero el tomarlas del animal vivo le causa un profundo dolor, de lo que surge entonces el ideal que hay que conseguir las plumas con el menor número de graznidos posible. Habrá entonces individuos que entre más graznen, o se quejen, menos plumas les quitarán, comparados con aquellos que se quejen menos, o cuyos quejidos por más sinceros no son escuchados.

En Colombia —ante la no aplicabilidad de las mismas normas para todos, a pesar de la igualdad ante la ley establecida en el ordenamiento— los gansos con voces más potentes (gremios que son dueños de medios de comunicación, centros de pensamiento y congresistas leales) pierden pocas o ninguna pluma —acumulando así capital— y que podríamos identificar con una cara de la moneda, en

.....

<sup>1</sup> Sobre las relaciones del derecho, entendido como ordenamiento jurídico y las teorías del juego, consultar: *Aproximaciones a las reglas de juego de las comunidades virtuales y sus relaciones con sistemas jurídicos* (Sánchez, 2004).

comparación con el resto de la parvada, para la cual la desplumada es general y al raso, la otra cara de la moneda.

A la larga, esto explica porque según la Oede en Colombia la política fiscal apenas logra reducir el Gini de ingresos en 0.08 puntos, mientras que para los países europeos la reducción de este indicador llega a ser de hasta veinte puntos básicos, gracias a una coordinación adecuada de gastos e impuestos que reduce la desigualdad (OECD, 2018).

Esto no se produce en Colombia, porque la gestión fiscal y, especialmente, la política tributaria han sido capturadas por unas élites durante más de ocho décadas, que a través de mecanismos legales e ilegales como beneficios o exenciones—francas elusiones— han logrado evitar concurrir al sostenimiento del gasto público, escondiéndose tras complejos aparatos legales, engorrosos conceptos e interpretaciones y un alud completo de normativa tributaria en la que poderosos asesores tributarios y firmas especializadas (*La Silla Vacía*, 2020), que se convierten en llaves para abrir las puertas del paraíso de la desgravación. Los datos disponibles señalan que para el 2020 los ingresos de estas firmas sumaron más de 600 000 millones de pesos considerando tan solo las firmas que se encuentran en el *top diez* (*Dinero*, 2020; N. A., 2020).

En Colombia se conforma así un uróboro fiscal, una amarga tragicomedia que se ha mantenido en ejercicio por los últimos setenta años; pieza clave en el nivel de desigualdad de la sociedad colombiana y del largo y cruento conflicto armado que genera injusticia, inequidad y violencia, en tanto no permite la construcción de una sociedad que se aparte de los juegos de suma cero —solo hay beneficios para algunos, los que más graznan en términos de Colbert—. Sin lugar a duda, este es uno de los puntos vitales que debe ser reformado para construir una sociedad diferente que nos lleve a escenarios cooperativos de favorecimiento general —donde todos ganemos—.

Por ello no es equivocado considerar, y es necesario de abordar, que el régimen tributario colombiano es un factor y actor del conflicto armado. Lo ideal entonces es direccionar al cumplimiento —y no al relativismo— de los principios y fines constitucionales; reformar la totalidad de tributos; realizar una purga de los tributos injustos (como el caso del GMF, solo por citar un ejemplo). Además, es necesario que haya cero tolerancia con las sanciones injustas que cargan una responsabilidad objetiva sin revelación de capacidad contributiva, ya sea en el sujeto pasivo o en el responsable del tributo; y el desplazamiento de la carga probatoria al contribuyente, entre muchos otros elementos.

## Referencias

- Álvarez, J. F., y Salinas, S. E. (2020). *Régimen simple de tributación*. Bogotá: Legis.
- Bautista, J. A. (2011). Cuadernos de contabilidad. *Cuadernos de Contabilidad*, 12(30), 45-76. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-14722011000100003&lng=en&nrm=iso&tln-g=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-14722011000100003&lng=en&nrm=iso&tln-g=es)
- Ranking de firmas de abogados en Colombia 2020. (2020). *Dinero*. Recuperado de <https://especiales.dinero.com/ranking-de-firmas-de-abogados-en-colombia-2020/index.html>
- Los bufetes que registraron los mayores ingresos operacionales durante 2019. (2020). *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/especiales/los-bufetes-con-mas-ingresos-en-2019/los-bufetes-que-registraron-mayores-ingresos-operacionales-durante-el-ano-2019-3064519>
- OECD (2018). *Tax Policy Reforms 2018*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264304468-en>
- Rodríguez, C. E. (2020). Tributos en tiempos de pandemia covid-19, nuevas realidades e imperiosas exigencias, grandes retos futuros para las sociedades y los estados ¿Y Colombia? ¡¡¡Bien, gracias!!! *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 1(371), 171-200. Recuperado de [http://revistaacademiacolombianajurisprudencia.acj.org.co/index.php/revista\\_acj/article/view/50/46](http://revistaacademiacolombianajurisprudencia.acj.org.co/index.php/revista_acj/article/view/50/46)
- Sánchez, L. F. (2004). *Aproximaciones a las reglas de juego de las comunidades virtuales y sus relaciones con sistemas jurídicos*. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/21233>
- Sánchez, L. F. (2020). La democracia en la cuarta Revolución industrial: ¿Crisis, giro o reconceptualización? *Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 372, 245-264. Recuperado de [http://revistaacademiacolombianajurisprudencia.acj.org.co/index.php/revista\\_acj/article/view/154/150](http://revistaacademiacolombianajurisprudencia.acj.org.co/index.php/revista_acj/article/view/154/150)



# Implementación del plan de vacunación contra covid-19: caso Unidad de Servicios de Salud, Universidad Nacional de Colombia en Bogotá (Unisalud)

**Katya Anyud Corredor Pardo**

Profesora asistente de la Universidad Nacional de Colombia  
Centro de Pensamiento “El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida”  
kacorredorpunal.edu.co

**Luz Patricia Díaz Heredia**

Profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia  
Centro de Pensamiento “El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida”  
lpdiazh@unal.edu.co

**Gloria Yazmín Mesías**

Doctora en Gerencia Pública, magíster en Administración con Énfasis en la Gestión del Talento Humano  
Directora (e) Unisalud

**Yaira Yohanna Pardo Mora**

Profesora asistente de la Universidad Nacional de Colombia  
Centro de Pensamiento “El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida”  
yypardom@unal.edu.co

La vacunación es una de las intervenciones más exitosas en salud pública como estrategia para fortalecer la inmunidad de las personas, prevenir enfermedades y salvar vidas a través de la activación del sistema inmunitario por medio del contacto con virus vivos atenuados o partes proteicas de los microorganismos generadores de las enfermedades, buscando respuestas inmunes controladas y eficientes cuando la persona se pone en contacto con el microorganismo en la cotidianidad.

En la región de las Américas se viene implementando el programa de vacunación como herramienta y estrategia de prevención de las enfermedades inmunoprevenibles desde 1974 (OPS, 1977, 2021; Clacso, 2021). El uso de las vacunas ha permitido cambios epidemiológicos a nivel poblacional al reducir la morbilidad y mortalidad específica

y generar políticas y acciones que han delineado la salud pública en la región y en el país (OMS y OPS, 2000, 2020). Estas acciones unidas a los planes de vacunación son fundamentales en la salud de las poblaciones. Según Galindo, Arroyo, Díaz (2011), al mejorar la calidad de vida de los grupos poblacionales pertenecientes a la primera infancia, infancia y adolescencia.

El Ministerio de Salud y Protección Social en febrero del 2021 presentó el Plan nacional de vacunación contra la covid-19 para reducir la morbilidad grave y la mortalidad específica por el virus Sars-cov-2, enfocándose en la población con alta exposición y el contagio a la población en general y así contribuir a la inmunidad de rebaño. La vacunación se planeó en 2 fases y 5 etapas. En su primera fase, el plan pretendió reducir la mortalidad y la inciden-



cia de casos graves por este virus, así como proteger a los trabajadores de la salud, mientras que el objetivo de la segunda fase es reducir el contagio para generar inmunidad de rebaño, este se alcanzaría con la vacunación del 67% de la población del país, según el modelo matemático planteado AMC (modelo de compromiso de compra temprano). Este fue desarrollado para la adquisición por parte de los estados de las vacunas para covid-19 y mediatizado por el mecanismo multilateral Covax de la OMS para el acceso a vacunas para Sars-CoV-2 seguras y eficaces (República de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, 2021).

## **Implementación del Plan de Vacunación contra la covid-19 Unidad de Servicios de Salud (Unisalud)**

Para implementar el plan de vacunación, el primer reto fue contar con el espacio para realizar la vacunación y para esto se tuvo en cuenta los procesos de evaluación y habilitación que cada entidad territorial tenga establecidos (República de Colombia, Ministerio de Salud, 2021).

En el caso de Unisalud, debido al espacio reducido con que se cuenta en las instalaciones de la institución, se solicitó la habilitación de punto de vacunación extramural temporal. La evaluación realizada por la SDS para otorgar la habilitación se hace de acuerdo con lo establecido en la Resolución 3100 de 2019 (República de Colombia, 2019).

El siguiente reto fue contar con el biológico, al respecto es necesario tener en cuenta que, si bien se espera que la entrega sea controlada por parte de las entidades territoriales, el hecho que esta se dé de forma fraccionada conlleva a que se debe realizar el agendamiento usando mayor tiempo que el realmente requerido teniendo en cuenta la productividad por punto de vacunación.

Una vez se cuenta con el biológico, el siguiente reto es el agendamiento, para lo cual se requiere un grupo de personas capacitadas en aspectos como la fase y etapa de vacunación que se está agendando, tipo de vacuna que se usará, entre otros aspectos. Las dificultades encontradas fueron: imposibilidad de comunicación con algunos usuarios y para subsanar estas dificultades se generan otras vías de comunicación del usuario con Unisalud como la página web, correo electrónico o vía telefónica.

## Referencias

Para la población establecida como blanco se contó en uno de los puntos extramurales con cinco vacunadoras para la aplicación de 692 dosis del biológico Pfizer (OMS y OPS, 2020), vacunación realizada entre el 25 y 27 de febrero del 2021, alcanzando una productividad de 14.5 dosis por hora por punto de vacunación, con lo cual se superó la meta de 9 dosis hora por punto de vacunación. Se logró lo planteado porque se contó con una sala de mezclas para la preparación del biológico en las dos fechas programadas del 25 al 27 de febrero y del 4 al 5 de marzo del 2021 se aplicaron 1175 dosis de vacunas al personal de salud de primera línea y al personal de apoyo de las áreas donde se atienden pacientes positivos para covid-19, de acuerdo con lo establecido en el plan de vacunación.

En el otro punto se contó con cinco vacunadoras (OMS y OPS, 2020), el biológico asignado por el Ministerio de Salud fue del laboratorio Sinovac, se aplicaron 904 dosis entre el 9 y 18 de marzo del 2021 que corresponden a 82% de los pacientes priorizados y el 96% de las dosis recibidas. Con corte al 30 de abril del 2021 se han aplicado 5563 primeras dosis de los biológicos Pfizer, AstraZeneca y Sinovac y 2128 de las segundas, esto continuará de acuerdo con la disponibilidad del biológico y del tiempo mínimo entre cada dosis según el biológico aplicado.

Respecto a los eventos adversos a la vacunación en el primer punto se presentaron siete reacciones, de las cuales cinco fueron leves y dos, moderadas, como cefalea, mareo, rash cutáneo y en el segundo punto (donde solo se están vacunando adultos mayores de 80 años) no se han reportado, hasta el momento, eventos adversos (República de Colombia, Ministerio de Salud, s. f.).

De otra parte, otro aspecto clave, además de la vacunación, es el uso adecuado de la información (CDC, 2018) y sus implicaciones, es necesario revisar los mensajes construidos en diferentes instancias de la sociedad no solo a nivel científico, sino en general y sus implicaciones para las personas, en esa línea, es prioritario que la información consultada sea veraz (Unisalud, s.f.), así, la propuesta es que las instituciones prestadoras de salud generen información de calidad como infografías y recursos diversos para educar a las poblaciones.

La propuesta desde el Centro de Pensamiento “El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida” para mejorar el proceso de vacunación en el país está centrada en orientar y recomendar al Ministerio de Salud la disposición de manera completa del biológico para cada una de las poblaciones priorizadas, así se lograría la meta de inmunidad individual y de rebaño en menor tiempo y, con ello, nos acercaríamos a la nueva realidad y los retos de la pandemia y la pospandemia.

- CDC (2018). *Vacunas e inmunizaciones CDC. Encontrar información confiable sobre vacunas*. Recuperado de <https://www.cdc.gov/vaccines/vac-gen/evalwebs.htm>
- Clasco (2021). *Las vacunas como bien público global y cuestión de soberanía sanitaria regional*. Recuperado de <https://www.clasco.org/las-vacunas-como-bien-publico-global-y-cuestion-de-soberania-sanitaria-regional/>
- Galindo, B., Arroyo, L. y Díaz, D. (2011). Seguridad de las vacunas y su repercusión en la población. *Revista Cubana de Salud Pública*, 37(1). Recuperado de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662011000100013&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662011000100013&lng=es&tlng=es)
- OMS y OPS (2000). *Funciones esenciales de salud pública. Salud pública. Reforma del sector salud*. Recuperado de <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7294>
- OMS y OPS (2020). *Las funciones esenciales de la salud pública en las Américas. Una renovación para el siglo XXI. Marco conceptual y descripción*. Recuperado de <https://doi.org/10.37774/9789275322642>
- OPS (1977). *XXV Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud CD25*. Recuperado de [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8617:2013-xxv-directing-council-pan-american-health-organization&Itemid=40507&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=8617:2013-xxv-directing-council-pan-american-health-organization&Itemid=40507&lang=es)
- OPS (2021). *Boletín de inmunización*. Recuperado de [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3130:2010-immunization-newsletter&Itemid=3504&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=3130:2010-immunization-newsletter&Itemid=3504&lang=es)
- República de Colombia (2019). Resolución 3100. Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los prestadores de servicios de salud y de habilitación de los servicios de salud y se adopta el *Manual de inscripción de prestadores y habilitación de servicios de salud*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/Biblioteca-Digital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-3100-de-2019.pdf>
- República de Colombia. Ministerio de Salud (2021). *Vacunación contra covid-19*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx#:~:text=Colombia%20asegur%C3%B3%20para%20sus%20ciudadanos,progresivamente%20alcanzar%2035%20millones%20de>
- República de Colombia. Ministerio de Salud (s.f.). *Vigilancia de eventos adversos posterior a la vacunación*. Ficha eventos adversos posteriores a vacunación Cod. 298. Infografía paciente EAPV. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/Forms/DispForm.aspx?ID=22787>
- República de Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social (2021). *Coronavirus (covid-19)*. Recuperado de <https://covid19.minsalud.gov.co/>
- Unisalud (s. f.). Documento de registro programa de vacunación. Servicios de Salud, Universidad Nacional de Colombia.

# La Comisión de Iniciativas de Futuro del Senado en Argentina: experiencia para un aprendizaje regional

Andrés Fernando Ruiz Fonseca

Director metodológico del estudio *El futuro del trabajo en Argentina al 2030* desarrollado en el marco de la Dirección General de Iniciativas de Futuro del Senado (Argentina)

El presente artículo aborda el camino recorrido por la Dirección General de Iniciativas del Futuro del Senado en Argentina, una nación que quiso incorporar la prospectiva en sus debates legislativos, desde el surgimiento de la idea, pasando por las diferentes formas que tuvo que adoptar y los resultados obtenidos, hasta su desaparición. Se espera que esta experiencia sirva como aprendizaje con miras a la institucionalización de la prospectiva en América Latina.

## Historia de la Dirección General de Iniciativas del Futuro

La idea inicial fue el resultado de dos temas que surgieron en paralelo. El primero, el contacto que tuvo la exvicepresidente, Gabriela Michetti, en los primeros meses de su gestión con los senadores chilenos que impulsaron el tema de la Comisión del Futuro en ese país, lo cual le pareció bastante interesante, por lo que pidió a algunas personas de su equipo investigar sobre otras experiencias similares para evaluar distintos modelos de aplicación. El segundo, el entendimiento entre la exvicepresidente y algunos senadores de la oposición sobre la necesidad de generar diálogo para la definición de políticas públicas de mediano y largo plazo (Riobó, 2021).

De allí surgió inicialmente la idea de promover la sanción de un proyecto de ley que le diera al Senado una estructura orgánica paralela que funcionará como un área de realización de estudios prospectivos de mediano y largo plazo, pero fue difícil porque no todos los bloques es-

tuvieron dispuestos a escuchar la propuesta. Sin embargo, junto a aquellos en quienes resonó la idea, finalmente, en 2019 se decidió hacer una prueba piloto con el acompañamiento técnico de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (Uces). De esta prueba piloto surgiría la Dirección General de Iniciativas del Futuro, cuyo objetivo fue crear un espacio de mayor apertura al diálogo entre los legisladores y otros sectores, en pro de la definición de políticas públicas de largo plazo que trascendieran los gobiernos de turno; fue así como se le dio un marco institucional (Riobó, 2021).

El tema elegido para el primer ejercicio fue *El futuro del trabajo en Argentina al 2030*. El estudio prospectivo se desarrolló entre junio y noviembre de 2019 y se dividió en tres fases:

- *Diagnóstico del sistema de trabajo en argentina (STA)*: con el propósito de entender a fondo las dinámicas del sector.
- *Construcción de escenarios de futuro*: para estudiar las posibles evoluciones del STA.
- *Planeamiento estratégico*: se definió una visión, el escenario apuesta, los objetivos para alcanzarlo y las iniciativas estratégicas para lograr dichos objetivos.

Desafortunadamente, al terminar este ejercicio también finalizó el período de mandato del gobierno de turno y este espacio de diálogo fue desmantelado tan pronto como el nuevo gobierno asumió su lugar.

## Desarrollo metodológico del estudio

*El futuro del trabajo en Argentina al 2030* fue un estudio de prospectiva en el que participaron más de 50 expertos de diversos ámbitos (educativo, laboral, empresarial, científico/técnico, académico, gobierno, organismos internacionales y la sociedad civil) que asistieron a 7 reuniones de entre 2 y 3 horas y participaron en entrevistas semiestructuradas.

En la fase de diagnóstico se utilizaron herramientas del método Meyep, desarrollado por el argentino Eduardo Raúl Balbi (2014), con las cuales se analizó la estructura del STA descomponiéndolo en sus partes y se estudió el impacto de las principales tendencias en dicha estructura; también, con la colaboración de exalumnos de la especialización en Prospectiva Estratégica de la Uces, se elaboró un diagnóstico cualitativo y otro cuantitativo. De estas actividades se obtuvo el Foda del STA y las variables con las cuales se trabajaría en la construcción de escenarios de futuro por la metodología de los ejes estratégicos, propuestos por Peter Schwartz (1996). Finalmente, para la formulación estratégica se utilizaron los dos primeros pasos del modelo *Execution Premium* planteado por Kaplan y Norton (2012).

## Resultados del estudio

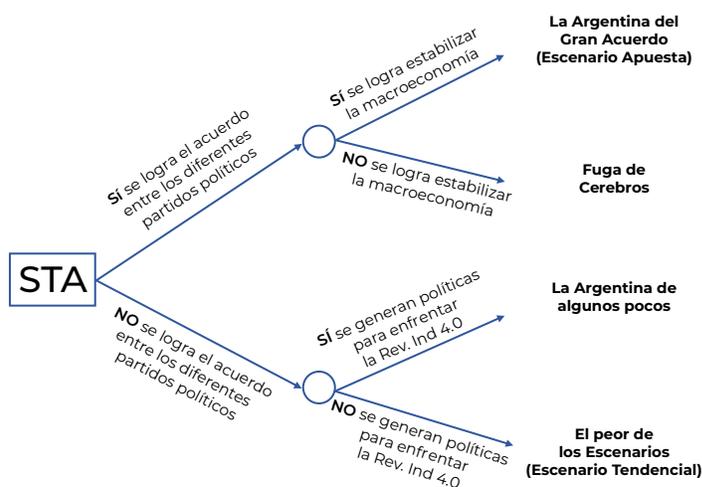
La fase de diagnóstico dejó en evidencia una normativa laboral desactualizada, deficiencias en la calidad y pertinencia de la educación, poco margen de maniobra del gobierno como consecuencia de la deuda externa y los fuertes desequilibrios macroeconómicos y la falta de planificación de largo plazo. Como aspectos positivos surgieron la cobertura y capilaridad del sistema educativo y un amplio y bien desarrollado ecosistema de ciencia y tecnología.

El estudio de las diversas posibilidades de evolución del STA dio como resultado cuatro escenarios de futuro: uno positivo, uno catastrófico y dos negativos (figura 1). El escenario positivo está caracterizado por una alta incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo y una alta transformación de la fuerza de trabajo gracias a la incorporación de las competencias requeridas para trabajar con dichas tecnologías. Para su materialización se requiere un gran acuerdo entre todas las perspectivas políticas, sobre el cual se pueda generar una visión de futuro para el país, generar políticas coordinadas para enfrentar el cambio tecnológico y controlar los desequilibrios macroeconómicos. Este sería considerado luego por los expertos como el escenario apuesta.

En caso de no controlarse la macroeconomía, las empresas no contarían con las condiciones para incorporar tecnología de punta, por lo que se presentaría una fuga de cerebros.

Sin el acuerdo podrían darse políticas sectoriales que ampliarían la brecha socioeconómica, dando como resultado *la Argentina de algunos pocos* o inclusive podría no generarse ninguna política, lo que originaría el peor de los escenarios para Argentina, con un marcado rezago tecnológico, la pérdida de la cultura de la educación y el trabajo como medio de movilidad social ascendente, además del aumento considerable en las cifras de desempleo, inseguridad, pobreza y marginalidad. Lastimosamente, este último escenario fue considerado por los expertos como el escenario tendencial y, para pena de los argentinos, esta tendencia no ha cambiado hasta ahora.

Figura 1. Diagrama STA



Fuente: elaboración propia.

En la fase de planificación se formularon la visión del STA al 2030, 6 objetivos generales, 16 objetivos específicos organizados en 4 temas estratégicos (transformación de la fuerza de trabajo, incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo, generación de empleo e inclusión y normatividad e intermediación laboral) y 9 objetivos orientados a obtener los recursos necesarios para la ejecución de la estrategia. Para el logro de estos objetivos se propusieron 38 iniciativas estratégicas.

Un resultado importante de esta fase fue la generación de consenso entre los expertos sobre que el 2030 no debería ser considerado como una meta final, sino como un plazo intermedio que marcaría el camino hacia un mejor futuro, pues en 10 años no se alcanzarían a implementar todas las transformaciones necesarias en el sistema educativo, como tampoco serían visibles todos los resultados de lo ya implementado.

## Aprendizajes del ejercicio y recomendaciones

Un aprendizaje importante fue la separación existente entre los intereses sociales y los políticos. Mientras los expertos convocados de los diversos sectores sociales acordaron con beneplácito, dejando de lado sus diferencias, conscientes de la necesidad de marcar un rumbo de largo plazo sobre la base del diálogo y el consenso, los políticos brillaron por su ausencia, en parte por ser un año electoral y tener una agenda muy congestionada. Por ello, se recomienda romper inercias y generar acuerdos políticos antes de lanzar formalmente una propuesta de este tipo, con la realización de ejercicios previos más cortos en épocas no electorales (Riobó, 2021).

Contar con testimonios de experiencias exitosas puede ayudar a dimensionar los beneficios de una instancia de diálogo de este tipo y generar adhesiones. Así lo demostró la participación de los senadores chilenos que promovieron la Comisión del Futuro en el Senado de ese país, en una de las reuniones de la Comisión de Iniciativas del Futuro argentina, al tiempo que sirvió para generar un acuerdo de cooperación que aún sigue vigente, demostrando que este tipo de instancias también pueden convertirse en espacios de diálogo entre las naciones, alternativos a los ya conocidos, como, por ejemplo, la ONU (Riobó, 2021).

## Conclusiones del ejercicio

Para que una iniciativa de este tipo germine al interior de una institución como el Senado, y se mantenga de manera sostenida en el tiempo, es necesario lograr previamente cierto nivel de consenso entre los distintos partidos políticos acerca de los beneficios que representa el contar con la posibilidad de realizar estudios de futuro serios en temáticas de máxima relevancia para el país.

Para esto es conveniente iniciar con ejercicios cortos y en temas acotados, que puedan generar *quick wins* que convencan a aquellos que, en principio, son escépticos.

En este tipo de ejercicios también es crucial la participación de los diferentes estamentos de la sociedad:

- Para tener en cuenta los distintos puntos de vista sobre la problemática abordada.
- Para definir una estrategia en la que se puedan generar sinergias y negociar conflictos de intereses entre los múltiples actores.
- Para la generación de compromiso, pues la participación en las decisiones tomadas genera compromiso con su ejecución.



- Para una rápida socialización de la estrategia definida.
- Para un mayor control ciudadano en la fase de ejecución.

Lanzar una iniciativa de este tipo sin haber logrado previamente el consenso acerca de sus beneficios la pone en riesgo ante un cambio de gobierno con otro enfoque político, como también a los planes de largo plazo que sobre sus resultados se hayan formulado.

En particular para Argentina, este ejercicio sobre el STA concluyó que el escenario tendencial coincide con el escenario catastrófico y que los requisitos indispensables, para alcanzar el escenario apuesta, son lograr un acuerdo político que permita un proceso de planificación de largo plazo y controlar la macroeconomía. Desafortunadamente, hasta el momento el presente argentino discurre por la senda del escenario tendencial catastrófico, empeorado aún más por la temida materialización de un cisne negro, como ha sido la pandemia generada por covid-19.

Este ejercicio también demostró la voluntad de la sociedad argentina para trabajar mancomunadamente en la solución de problemáticas de relevancia nacional, como lo evidenció la amplia y sostenida participación de los convocados.

## Referencias

- Balbi, E. (2014). *Construyendo el futuro. Método Meyep de prospectiva estratégica*. Recuperado de [www.anticiparse.org](http://www.anticiparse.org).
- Kaplan, R. y Norton, D. (2012). *The Execution Premium*. Temas Grupo Editorial.
- Riobó, S. E. (19 de marzo de 2021). Entrevista personal semiestructurada realizada por Andrés Fernando Ruiz a Santiago Eduardo Riobó, exdirector general de Iniciativas del Futuro.
- Schwartz, P. (1996). *The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World*. Currency, 15 de abril de 1996.
- Senado (Argentina) (2019). *El futuro del trabajo en Argentina al 2030*. Informe final.

# La atención a la población pospenada en la política criminal: a propósito del proyecto de ley sobre resocialización de los **reclusos** y el Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024<sup>1</sup>

Brayan Andrés López Matamoros

Línea Estructura Institucional  
Centro de Pensamiento Pospenados (CDPP)



.....  
<sup>1</sup> Este artículo sintetiza los elementos encontrados en la evaluación institucional realizada por el Centro de Pensamiento Pospenados (CDPP) de la trayectoria de atención a la población pospenada en el sistema penal y carcelario en Colombia entre 1994 y 2020.

La atención a la población pospenada<sup>2</sup> a partir del establecimiento de medidas restaurativas sobre sus derechos se erige como uno de los pilares del sistema criminal, penal y penitenciario colombiano, cuya base y fundamento desde la Constitución Política de 1991. La resocialización como eje central del ejercicio del monopolio de la fuerza y la aplicación del castigo penal y penitenciario encuentra su materialización legal en la Ley 599 de 2000 que propende por la función resocializadora de la pena como principio del Código Penal, la Ley 65 de 1993 del Código Penitenciario y Carcelario, para evitar la reincidencia criminal a través de la curación, tutela y rehabilitación; y la política criminal que comprende en uno de sus tres tipos de criminalización, la resocialización del infractor para evitar de la reincidencia del delito.

A pesar de contar con este marco normativo, en materia de resocialización del pospenado y directrices de política que propenden por la atención pospenitenciaria como eje de la política criminal, el sistema penal colombiano se ha concentrado en lógicas efectivistas y reactivas del control del delito, priorizándose las acciones inmediatas o tradicionales para la reducción del hacinamiento carcelario<sup>3</sup>, sin efectos específicos en el propósito de la resocialización, que termina siendo un elemento subsidiario.

Sin embargo, las acciones implementadas en los planes nacionales de desarrollo y en los planes de desarrollo de las cuatro ciudades más importantes del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla implementados durante estos 27 años, muestran que el gobierno priorizó la atención penitenciaria, la creación de un Sistema de información del sistema penal y carcelario (Sisipec) para el seguimiento informático de los procesos individuales de la población reclusa y la ampliación de la infraestructura carcelaria para disminuir el hacinamiento carcelario que preocupa a las entidades de planeación, dejando de lado la atención a la población pospenada. En este sentido, las cuatro ciudades anteriormente mencionadas no establecen acciones de intervención frente al tratamiento pospenitenciario y de posegreso siguiendo la línea del gobierno central, a excepción de casos puntuales en Medellín desde 2008 y en Bogotá desde 2019, que no lograron articular la incidencia efectiva en la resocialización y evitación de la reincidencia criminal.

.....

2 Entiéndase población pospenada, en el marco institucional, como aquellas personas que han cumplido pena privativa de la libertad consecuencia de sentencia judicial y que se encuentran en proceso de reintegración con la sociedad.

3 Como el aumento en las penas, la disminución de garantías procesales, el establecimiento de vigilancia con cámaras y seguridad privada y la construcción de más centros de reclusión tanto para sindicados como para condenados.

En ese sentido, las acciones de intervención sobre el tema pospenitenciario han funcionado de manera desarticulada y en caso de existir líneas de acción territoriales no cuentan con asignación presupuestal clara o con indicadores de medición de impacto específicos que permitan medir adecuadamente un proceso íntegro de restauración.

## Periodización de la atención a la población pospenada

Entre 1994 y 1998 (figura 1) se construyó una agenda de implementación de acciones en torno a un sistema de tratamiento progresivo penitenciario que permitiera la resocialización del recluso y un acompañamiento en el posegreso. Todo esto, en el marco de un nuevo código penitenciario y carcelario emitido en 1993, que priorizó la resocialización del recluso/a y la prevención especial del delito.

En este periodo se estableció una visión integral de la política criminal y una investigación liderada por expertos condujo a estructurar líneas de atención pospenitenciaria, lo que implicó incluso que se determinase la compra de un bien inmueble con exclusiva destinación al tema<sup>4</sup> para implementar procesos productivos dirigidos por empresa estatal, proceso que fue frenado por los contextos sociopolíticos de legitimidad del gobierno a cargo.

Entre 1998 y 2010 (figura 1) se priorizó la ampliación de la infraestructura carcelaria, en consonancia con el objetivo de mejorar las condiciones de derechos de la población reclusa. Igualmente, se crearon nuevos lineamientos en materia de política criminal y penitenciaria que se vincularon a una nueva narrativa de la política criminal vinculada a un giro punitivo del fenómeno criminal (Muñoz, 2015). En este sentido, desde el nivel nacional no se vinculó el proceso de resocialización penitenciario y pospenitenciario al fortalecimiento de capacidades y habilidades por fuera de los programas adelantados por el Inpec, el cual contaba con serias deficiencias para mantener el funcionamiento institucional, la ampliación de la infraestructura carcelaria y de cupos penitenciarios y las acciones de resocialización criminal en fase penitenciaria y pospenitenciaria.

Frente a las deficiencias del Inpec para la atención penitenciaria, en 2010 se planteó la escisión de algunas funciones del instituto, así en 2011 se concretó la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), a la que se le asignaron las funciones administrativas y de gestión de infraestructura carcelaria que eran del Inpec.

.....

4 Bien inmueble ubicado en la localidad Teusaquillo. Actualmente es usado por el programa de Casa Libertad en Bogotá.

**Figura 1.** Periodos de la atención a la población pospenada en el marco de la política criminal entre 1994 y 2020



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, entre 2010 y 2014, la medición se hizo por cobertura por Eron y no por la prestación de servicios a población reclusa, tampoco hubo medidas de atención pospenitenciaria; mientras que, durante el periodo 2014-2018, se plantearon acciones, metas e indicadores de impacto frente a la prevención, persecución del delito y resocialización de la persona infractora, que incluía un plan piloto para la atención a la población pospenada en convenio con el sector privado. Así, nació el proyecto Casa Libertad que construyó una ruta de atención especializada para la población, pero que no contó con indicadores y metas de impacto, tampoco con seguimiento presupuestal de los dineros destinados por el Inpec.

El actual plan nacional de desarrollo estableció, por primera vez, un proyecto de atención pospenitenciaria como

parte del programa “Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos” y desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se propició la construcción de lineamientos para la atención pospenitenciaria y posegreso e indicadores de medición de estos programas.

Dadas las mencionadas dificultades en el proyecto Casa Libertad, el Gobierno comprometió al Distrito Capital en la implementación de este programa a través de la entrega de la administración del proyecto Casa Libertad, con sede en Bogotá, a dicho nivel territorial. Así se establecieron indicadores claros de gestión, metas definidas, presupuestos anuales para el proceso en el marco del proyecto 7640: “Implementación de la justicia restaurativa y atención integral para adolescentes en conflicto con la ley y población pospenada en Bogotá”.

También es destacable que, en los últimos doce años, en Medellín hayan emergido proyectos de intervención en el ámbito social en la atención al pospenado. Estos proyectos se estabilizaron en el tiempo con los planes municipales de desarrollo de los periodos 2012-2015, 2016-2019 y 2020-2023.

## Elementos de prospectiva para el accionar legislativo a partir del proceso investigativo

Es prioritario que el Estado lidere una evaluación profunda, sistémica e interinstitucional que permita medir la efectividad resocializadora de los programas penitenciarios hasta ahora implementados y, a partir de esto, empezar un proceso de reestructuración de la política criminal nacional que incluya la atención pospenitenciaria como eje central en el tratamiento del fenómeno criminal en pro de la resocialización y la disminución de la reincidencia, esto requiere de una solidez normativa para hacerlo realidad. No obstante, si esto no se desarrolla con el acompañamiento de expertos y de la sociedad civil en general, incluyendo a la misma población pospenada, es posible que este proyecto termine replicando los mismos errores históricos del sistema penal en Colombia.

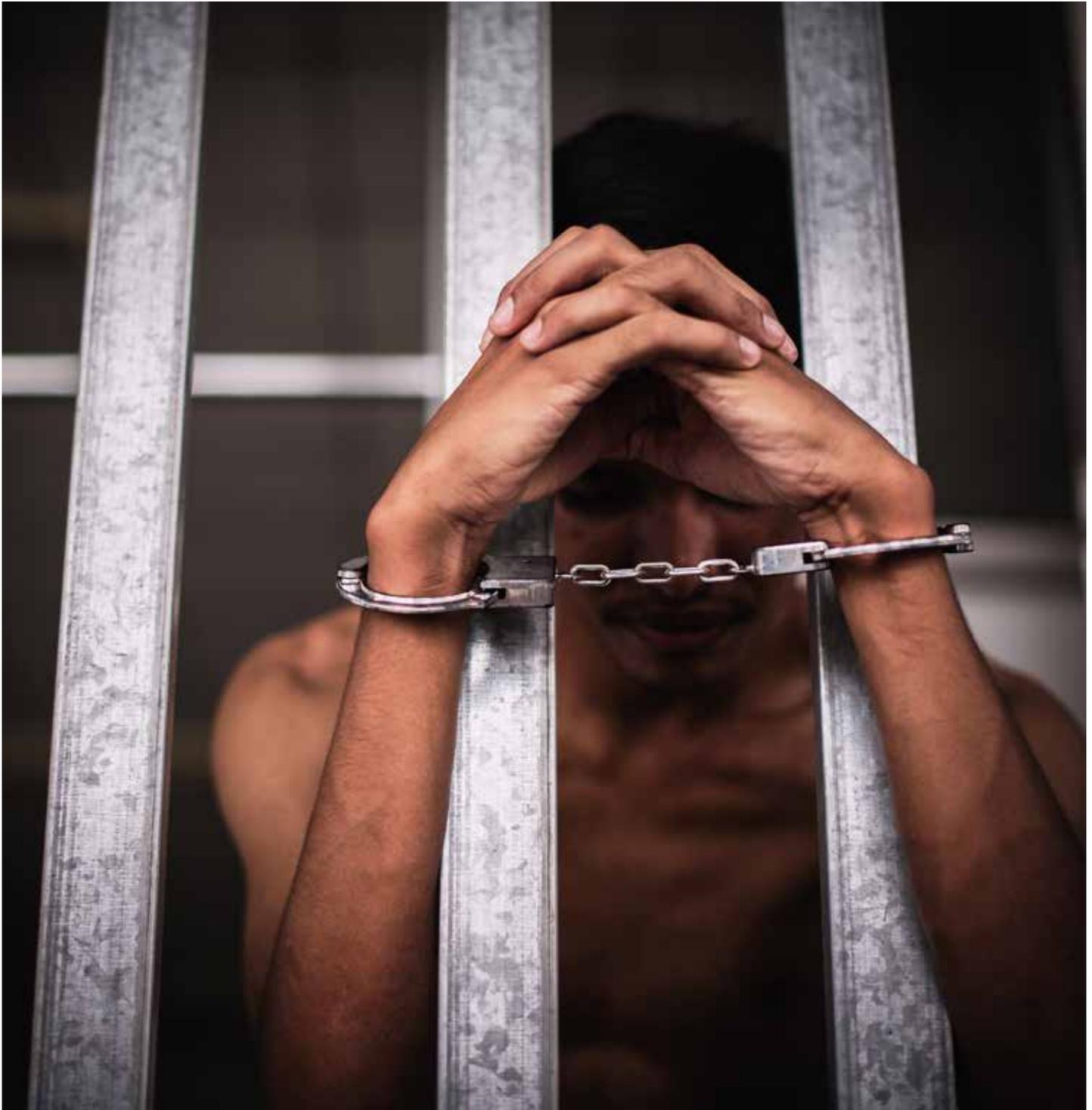
Para entender este u otros proyectos de política criminal es importante abordar el fenómeno criminal desde una perspectiva holística que comprenda la diversidad de causas y consecuencias de estas acciones para ejercer una intervención efectiva. En este sentido, es importante tener en cuenta algunos puntos en materia de la atención a pospenados que permitan orientar los programas hacia la resocialización: a) debe caracterizarse al penado y al pospenado de acuerdo a su compromiso delictual y construir programas diferenciales de acompañamiento a partir de esto; es prioritario asegurar condiciones de reintegración con su núcleo social (familia y sociedad); b) se debe pre-

parar al penado para su proceso de egreso durante su instancia penitenciaria; la educación y el trabajo son parte de la generación de habilidades, oportunidades y proyectos de vida para evitar la reincidencia y no deben verse como incentivo para la reducción de la pena; c) debe revisarse la forma en que funciona la reducción de la pena de acuerdo al delito cometido y el proceso llevado por cada interno; establecer acciones encaminadas al monitoreo y seguimiento del pospenado en su dimensión económica, psicosocial y afectiva; y d) articular el Estado, la sociedad

y el mercado en torno a una gestión del tema criminal hacia la resocialización y evitación de la reincidencia desde una perspectiva no punitiva que privilegie el populismo punitivo.

## Referencias

Muñoz, J. (2015). *Saber y poder en la política criminal de la seguridad democrática, 2002-2006*. Medellín: Editorial L. Vieco.



# Bogotá-región: una oportunidad ideal para adaptarnos a la “nueva normalidad” y al cambio climático

Linda Ximena Torres Gutiérrez

Especialista en Análisis Espacial y estudiante de Maestría en Geografía  
Universidad Nacional de Colombia  
litorresg@unal.edu.co

Javier Camilo Guevara Rodríguez

Especialista en Derecho del Medio Ambiente  
Universidad Externado de Colombia  
Estudiante de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo  
Universidad Nacional de Colombia  
jacguevararo@unal.edu.co

**H**oy, una parte del mundo avanza en los planes para hacerle frente al escenario de emergencia sanitaria por el síndrome respiratorio agudo 2 (Sars-CoV-2) o covid-19, endosado posiblemente a los humanos por transferencia alimentaria (Grupo Acin-Iets, 2020). El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró estado de pandemia a nivel mundial, cuyas consecuencias negativas empiezan a ser evidentes en distintos ámbitos, entre ellos, la acción climática global. Por un lado, ha impactado la salud social y a la economía mundial y, por otro, al ambiente, pues la comunidad internacional ha ido postergando sus compromisos globales acordados en el Acuerdo de París y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

El objetivo principal del Acuerdo de París en la COP21 fue estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, para minimizar las incidencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Los compromisos adquiridos por los miembros de la convención estuvieron enfocados en permitir que los ecosistemas mundiales se adapten de manera natural al cambio climático, buscando que la producción de alimentos y el desarrollo económico no estén amenazados; porque las transiciones energéticas son irreversibles y, por tanto, las acciones humanas en respuesta a ese fenómeno son inaplazables. Entre los países miembros estuvo Colombia.

Así también, los ODS son una extensión de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) compuestos por 17 objetivos y 169 metas propuestas por las Naciones Unidas, incluyen esferas que van desde la acción por el clima, el desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles, hasta la producción y consumo responsable con perspectiva de paz y justicia social. Así, todos los países que componen las distintas regiones geográficas, incluyendo Colombia, construyeron agendas socioambientales para alcanzar los fines propuestos al 2030.

Colombia estableció la voluntad de ejercer acciones de mitigación y adaptación, como también de elaborar metodologías aceptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) para alcanzar los objetivos y disminuir su vulnerabilidad. Se estableció una hoja de ruta para generar planes de desarrollo que incluyen a la variabilidad climática en los instrumentos de planificación sectorial y territorial, en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (Pomcas), en el plan de ordenación y manejo integrado de la UAC (POMIUACS), planes de ordenamiento territorial (Pots) y planes de desarrollo departamentales y municipales. De esa manera, con el Decreto 298 de 2016, la nación avanzó en su política nacional de cambio climático (PNCC).



Los instrumentos de planificación territorial y sectorial son oportunidades para la gestión integral de departamentos, municipios, cuencas y áreas metropolitanas en torno al cumplimiento de la PNCC y las agendas globales ambientales. Actualmente, nuevas herramientas normativas en torno al ordenamiento territorial están emergiendo, como el Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020 mediante el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y este abrió la posibilidad de crear la región Metropolitana de Bogotá, Cundinamarca como una nueva entidad regional de régimen especial, que permitirá la asociatividad entre el Distrito Capital, la Gobernación y los municipios de Cundinamarca.

Por otro lado, el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo 790 de 2020 mediante el cual se declaró emergencia climática en Bogotá, para que se reconozca la vulnerabilidad y las condiciones de riesgo en que se encuentra la ciudad, con el fin de formular acciones de adaptación, mitigación y resiliencia frente al cambio climático y construir una agenda interinstitucional para cumplir con estos objetivos. Lo anterior, permitiría cambiar el modelo de respuesta ambiental a la crisis climática que irá enfrentando la ciudad en un contexto regional.

Bogotá-región podrá servir como una nueva entidad estratégica para la planeación del consumo energético y la gestión de residuos en contextos urbanos, rurales y urbano-rurales. Además, permitiría el desarrollo ideal de infraestructura baja en carbono y resiliente al cambio climático. Para lo anterior, habrá que hacer énfasis en la generación interconectada de servicios y equipamientos en torno a la salud, educación, espacio público, vivienda y la consolidación de amplias zonas de protección ecosistémica que mitiguen los impactos ambientales generados por la expansión urbana y el mal uso del suelo, como el fomento de una cultura ambiental y la transformación socioeconómica.

Históricamente, Bogotá y sus municipios colindantes han tenido pasivos ambientales latentes que deben ser atendidos de manera prioritaria y están relacionados con temas como servicios públicos, contaminación urbana e intradomiliaria, desastres naturales, inequidad en la tenencia de la tierra, degradación de suelos, deforestación, y marginación socioeconómica, entre otras. Lo anterior, junto al síndrome respiratorio agudo 2 (Sars-CoV-2), genera un nuevo escenario de emergencia sanitaria que complejiza la habitabilidad urbana y rural.

En Bogotá, los puntos de mayor propagación de covid-19 han sido reportados en zonas con altos niveles de hacinamiento urbano, en su mayoría, caracterizadas por presentar segregación socioespacial, tener asentamientos informales sin niveles básicos de salubridad ni accesibilidad a fuentes estables de ingresos económicos. Para el 16 de mayo de 2021, las localidades con mayor tasa de contagios son: Suba con el 15.3 %, seguida por Kennedy (13.32 %), Engativá (11.31 %), Usaquén (7.76 %) y Bosa (7.48 %). Estas cinco localidades periféricas, aportan el 55.17 % de los casos en el Distrito Capital (Saludata, 2021).

Ante la emergencia sanitaria generada por la covid-19, la OMS estableció de manera general, unos lineamientos para el control pandémico en ciudades y en algunos centros urbanos. Desde el Decreto 457 del 22 de marzo del 2020, el Gobierno implementó una serie de medidas sanitarias donde imperó el aislamiento preventivo para evitar la propagación del virus por el territorio nacional. Particularmente en Bogotá, esta medida mejoró parcialmente la calidad del aire por la disminución de contaminantes emitidos a la atmósfera, como el material particulado (PM) 2.5, lo cual, en ese entonces, permitió el levantamiento de la alerta amarilla el 3 de abril del 2020 (*Semana Sostenible*, 2020), porque se mantuvo el índice bogotano de calidad de aire (Iboca, 2020) en condiciones favorables y moderadas.

El aislamiento preventivo también generó la rápida recuperación de ciertos ecosistemas intraurbanos, como el caso del humedal Juan Amarillo que reportó el retorno de

la tingua bogotana o el martín pescador grande que están en peligro de extinción por la desfragmentación de su hábitat, también se reportaron avistamientos de especies que se creían muy distantes de la ciudad como el zorro cangrejero. Sin embargo, aún no han sido analizados los graves problemas ambientales que han ido generando la aparición de nuevos residuos por el cumplimiento de protocolos de bioseguridad ni tampoco cómo el confinamiento y la activación de una “nueva normalidad” afectan la psiquis social, para el caso de Colombia, la activación está mediada por un plan de vacunación que avanza lentamente frente a otros países de su misma región, pues apenas se ha inmunizado al 2.5 % de la población (Galindo, 2021).

En conclusión, como es de esperarse, la reactivación a la cotidianidad trae consigo nuevos retos en cuanto a la gestión, planeación y proyección urbana y rural en torno a la salud pública y ecosistémica; donde la inversión social, la vivienda digna, la gestión ambiental y la construcción de nuevos esquemas de convivencia social serán claves para hacer contención a cualquier pandemia, presente o futura. Por esto, ante la incertidumbre de los escenarios futuros que seguirán emergiendo, la formulación integral, sostenible y participativa del plan Bogotá-Región, más que una oportunidad, este es una estrategia para implementar acciones de adaptación y mitigación frente a los efectos asociados a la “nueva normalidad”, a la variabilidad climática y a la emergencia sanitaria que tendremos que seguir viviendo.

## Referencias

- Galindo, J. (2021). La vacunación no despega en Colombia. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-03-24/la-vacunacion-no-despega-en-colombia.htm>
- Grupo Acin-Iets (2020). *Consenso colombiano de atención, diagnóstico y manejo de la infección por Sars-CoV-2/covid-19 en establecimientos de atención de la salud*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/340265820-Consenso\\_colombiano\\_de\\_atencion\\_diagnostico\\_y\\_manejo\\_de\\_la\\_infeccion\\_por\\_SARS-COV-2COVID-19\\_en\\_establecimientos\\_de\\_atencion\\_de\\_la\\_salud\\_-\\_Recomendaciones\\_basadas\\_en\\_consenso\\_de\\_expertos\\_e\\_informadas\\_e](https://www.researchgate.net/publication/340265820-Consenso_colombiano_de_atencion_diagnostico_y_manejo_de_la_infeccion_por_SARS-COV-2COVID-19_en_establecimientos_de_atencion_de_la_salud_-_Recomendaciones_basadas_en_consenso_de_expertos_e_informadas_e)
- Iboca (3 de septiembre de 2020). Índice bogotano de calidad de aire. Recuperado de <http://iboca.ambientebogota.gov.co/mapa/>
- Saludata (2021). *Datos de salud. Enfermedades transmisibles*. Recuperado de <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>
- Semana Sostenible* (3 de abril de 2020). La mejora en calidad del aire permitió levantar la alerta amarilla en Bogotá.



# Reforma tributaria: ¿Equidad y desarrollo en las regiones?

Marco Antonio Londoño Zuluaga

Alcalde de Supía, Caldas 2020-2023  
Integrante de la Misión de Sabios por Caldas  
Integrante del Centro de Altos Estudios Legislativos (Cael)  
Integrante del Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible  
marco.londonozuluaga@gmail.com

Carlos Mario Ramírez Guapacha

Investigador del Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible.  
Investigador del Grupo de Trabajo Académico Cultura de la Calidad en la Educación  
Coinvestigador del Programa Colombia Científica “Reconstrucción del Tejido Social”  
camramirezgu@unal.edu.co

En la mayoría de los países preocupados por el bienestar social y los beneficios materiales otorgados a sus ciudadanos es muy común ver el dinamismo mostrado en materia de hacienda y economía. Continuamente se hacen cambios, buscando promover e incentivar el crecimiento, desarrollo e incremento de recursos que ayuden a los habitantes de determinado territorio.

Es así como el Gobierno y el Ministerio de Hacienda trabajan de la mano con el Congreso Nacional en la Reforma Tributaria, una “financiación por la pandemia” según el presidente Iván Duque Márquez, (*Portafolio*, 2021).

Como bien se sabe, el 2020 fue uno de los años más atípicos y complicados para gran parte de la población mundial. En tiempos de pandemia, la situación económica y financiera de muchos territorios y sus habitantes se vio marcada por la necesidad constante y la dificultad para asegurar condiciones materiales de existencia dignas. La nueva reforma tributaria busca ante todo disminuir la brecha existente entre los que tienen y los que no. Para ello es necesario financiar y fortalecer los elementos que tienen relación con la economía y con su estatuto tributario, es decir, las regulaciones que buscan captar recursos para incrementar el ya mencionado bienestar social de la población. De allí que, la presente reforma también fue denominada “Reforma social, solidaria y sostenible” (*Co-marca*, 2021, p. 1).

Es por ello que, como lo menciona el presidente de la república, Iván Duque Márquez: “No se trata de una reforma tributaria, se trata de financiar y proteger socialmente

al país en medio de la pandemia y para los próximos años, las consecuencias económicas que ha traído” (*Portafolio*, 2021, p. 1).

De esta manera, la nueva reforma como transformación económica tiene un primer momento y el segundo, por la sostenibilidad y beneficios de la población que no tiene la facilidad de adquirir bienes y servicios, apelando a la solidaridad, participación y apoyo de quienes sí tienen y son contribuyentes.

Así, vemos como, según Jiménez:

El Gobierno en la necesidad de cubrir el déficit fiscal generado producto de la pandemia y, a su vez, poder dar cumplimiento a varios de los programas sociales que buscan un mayor equilibrio entre aquellas personas que tienen asegurada su fuente de ingreso, con aquellas que no lo tienen en un país con alta dosis de inequidad, está ad portas de radicar un proyecto de reforma tributaria que busca cerrar la brecha y beneficiar a la población vulnerable, ampliando los programas que llegaron con la pandemia, como: renta básica, devoluciones del impuesto sobre las ventas, subsidio a la nómina y educación gratuita en universidades públicas para los estratos 1, 2 y 3. (2021, p. 1)

De esta manera, como ya vimos, para dar continuidad a algunos de los programas sociales establecidos por el Gobierno, los cuales se van visto afectados por la crisis sanitaria actual, es necesaria la implementación de estrategias que ayuden a mitigar las catastróficas consecuencias económicas que ha traído consigo la inusual situación que hasta el día de hoy atravesamos y que obliga a unir esfuerzos entre todos los sectores de la población.



Partiendo del orden central, en las ciudades y, particularmente, en los municipios del país, son necesarios los beneficios que pueden prestar los recursos que manan de la nueva reforma presentada por el Gobierno.

Igualmente, de la mano con el nivel central, es imperativo formular mayor autonomía desde lo local, para que los municipios a su vez puedan hacer uso de las herramientas que brindan la recolección de los recursos públicos. Haciendo buen uso de los impuestos se atenderían las necesidades inmediatas que se presentan en los territorios, invirtiéndolos en programas sociales, infraestructura, etc., supliendo las necesidades de los habitantes desde el primer momento. Así mismo, se podrían establecer las responsabilidades de los contribuyentes con mayor precisión y efectividad, combatiendo la evasión (factor considerable en las regiones).

Con esto, se fomentaría el desarrollo desde lo particular, impactando lo nacional y viceversa. Si desde los municipios se desarrollan estrategias que potencien las políticas tributarias, la economía en los territorios se verá favorecida, y tenderían al constante desarrollo.

Así, recordemos lo dicho en la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 95, numeral 2: “Obrar

conforme al principio de solidaridad social”, al numeral 5: “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” y, particularmente, en el numeral 9: “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (Constitución Política de Colombia, 1991, pp. 45-46).

En gran parte del territorio nacional necesita ayudas por parte del Estado. La pandemia ha golpeado duramente a ciudadanos del común que desde antes tenían una frágil, pero estable situación material y financiera, o que dependían directamente de la ayuda estatal para conservar el bienestar social en su estilo de vida. Desde las alcaldías se busca día a día, también por medio de múltiples estrategias, colaborar con las necesidades de los ciudadanos, buscando como reza el anterior artículo, la justicia y la equidad social.

Por ejemplo, según Jiménez:

Contrario a lo que se creía, los resultados de las primeras devoluciones del programa de devolución del IVA, durante la pandemia a la población más vulnerable, demostró que el Gobierno está en la capacidad de ejecutar este programa de manera eficiente y equitativa. (2021, p. 2)

## Referencias

- Asamblea Constituyente (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia, Bogotá D. C. Recuperado de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>
- Cardona, J. (2020). Beneficios tributarios otorgados por las entidades territoriales en el marco del principio de autonomía territorial. *Revista de Derecho Fiscal*, 17, 247-310. DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n17.09>.
- Co-marca (31 de marzo de 2021). Reforma tributaria 2021: ¿Qué es, cuándo será aprobada y quiénes pagarán más impuestos en Colombia? Recuperado de <https://co.marca.com/claro/trending/2021/04/01/6065033a22601d6b358b463c.html>
- Congreso de Colombia (2019). Ley de crecimiento económico 2010. Bogotá, D. C. *Diario Oficial* N.º 51.179 de 27 de diciembre 2019.
- Jiménez, J. (27 de marzo de 2021). Equidad y justicia social: aspectos de la nueva reforma tributaria. *Asuntos Legales*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/equidad-y-justicia-social-aspectos-de-la-nueva-reforma-tributaria-3145253>
- Portafolio (2 de abril de 2021). “No es reforma tributaria, es una financiación por la pandemia”: Duque. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/no-es-reforma-tributaria-es-una-financiacion-por-la-pandemia-duque-550599>



Programas como estos, financiados y ejecutados por el Gobierno ayudan, por ejemplo, al anciano, al niño, a la madre cabeza de hogar. Estas poblaciones –las cuales son solo una parte afectada por la pandemia– poco visibles desde ciertos sectores, pero que son importantes en el ámbito cotidiano de los municipios nacionales, reciben de primera mano las ayudas que tanta falta hacen.

Vemos como la disposición del Gobierno en lo que se refiere a potenciar la economía y sobre todo a apoyar a quienes tienen menos, va de la mano con las políticas internacionales que quieren integrar y reducir el pronunciado espacio de aquellos que tienen y los que no. Estas políticas aplicadas a lo nacional son de gran ayuda.

De igual manera, la reforma es necesaria desde lo local, para así beneficiar desde un principio a los municipios, pues “Los beneficios tributarios otorgados por las entidades territoriales en el marco del principio de autonomía territorial son considerados como instrumentos para incentivar el desarrollo económico y social de las jurisdicciones” (Cardona, 2020, p. 249).

Recapitulando, la reforma debe tener en cuenta el ordenamiento territorial y los recursos que de este se puedan captar para el bien social, también es necesario poner la lupa sobre lo que ha sido el catastro hasta el día de hoy, pues su cobro ha sido desigual en algunas regiones del país.

Así, de acuerdo con Garay y Espitia:

Lo mismo ha ocurrido con un retraso histórico en la actualización del catastro que también ha bloqueado el avance hacia una adecuada tributación predial en el país. De ahí que una reforma del impuesto predial haya sido una tarea pendiente que puede abordarse a propósito de la emergencia socioeconómica y sanitaria generada por la pandemia del covid-19. (2020, p. 1)

Este es el momento perfecto para que en la reforma tributaria se transformen el ordenamiento territorial y la correcta tributación predial. Estos recursos serán auxilios para la población que no tiene cómo enfrentarse a la situación económica actual y que esperan que el Gobierno les brinde la ayuda que les da dado hasta el día de hoy.

La búsqueda de la equidad y la justicia social, por medio de un mecanismo que permita captar una mayor cantidad de recursos, es indispensable. Sin embargo, su aprobación requiere pasar por varias etapas, las cuales pondrán a prueba los intereses tanto del Gobierno como de sus entes de control, uno y otros buscan generar desde sus respectivas funciones la equidad, la justicia social, el bienestar material y la reducción de las brechas que existen en la mayoría de los estamentos que componen la sociedad colombiana.

# Política colombiana de soberanía alimentaria poscovid-19

Patricia Isabel Sarria Buenaventura

Profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia  
pisarriab@unal.edu.co

La pandemia ocasionada por la covid-19 ha sido la mayor y más compleja amenaza al abastecimiento alimenticio de la humanidad durante el último siglo. En el presente artículo se mencionan algunas de las causas que condujeron a esta situación y se orientan unas posibles y apremiantes políticas para reducir futuros riesgos. Fenómenos derivados de las restricciones laborales y de transporte, las políticas de producción, distribución y comercialización de alimentos amenazaron la disponibilidad alimenticia para toda la población.

En medio de la crisis causada por la pandemia de la covid-19, los colombianos fuimos expuestos a asumir el riesgo biológico de permitir las importaciones de productos que recorrieron kilómetros, mientras para los productores locales la comercialización implicó todo un reto. Por ejemplo, la Red de Mercados Agroecológicos Campesinos del Valle del Cauca (Redmac)<sup>1</sup> y gran parte de los mercados campesinos fueron restringidos, mientras los grandes supermercados estuvieron totalmente habilitados. Se evidenciaron condiciones de comercio desigual, que priorizaron los productos importados, a pesar de los riesgos sanitarios que esto implicaba.

Con los tratados de libre comercio, las importaciones de alimentos crecen de forma desmedida, así, en menos de cuarenta años, los colombianos pasamos de la autosuficiencia a la dependencia del sistema agroalimentario industrial, globalizado y corporativo, esto ha causado una crisis sin precedentes al sector agrario nacional y especialmente a los pequeños agricultores. Ejemplo de ello son las movilizaciones sociales campesinas e indígenas cada vez más recurrentes, recientemente, los paperos no puedan comercializar su producto dada la enorme cantidad de

papa importada, congelada y precocida<sup>2</sup>. Es incomprensible que, debido a las normas vigentes, es muy difícil para un pequeño agricultor comercializar productos frescos y más aún si son de origen animal, mientras la carne importada, que viaja alrededor de 2500 km (y es almacenada durante largos períodos) es cada vez más frecuente en los supermercados sin mayores cuestionamientos. En Colombia, en 2000 se importaron 5000 toneladas de cerdo (Velásquez, 2013) y para el 2019 fueron 115000 toneladas (Porkcolombia, 2019). Frente a la importación creciente de cereales en el país, cerca de 5 millones de toneladas de maíz fueron importadas en 2019. La Federación Nacional de Cultivadores de Cereales (Fenalce) propuso producir granos para consumo local (Vanegas, 2020), pero se requiere voluntad política. Pese a que en muchos países el neoliberalismo se ha impuesto (Boas y Gans-Morse, 2009), estas situaciones pueden y deben revertirse.

Aristizábal, candidato a doctor en agroecología, llamó la atención sobre cómo las multinacionales de agrotóxicos y semillas transgénicas dominan los agronegocios de maíz, trigo, arroz y soya; para la industria animal y alimentaria, las grandes superficies aliadas promueven el comercio de productos procesados y ultraprocesados basados en harinas, grasas, azúcares, sal y aditivos. Es alarmante como este sistema alimentario globalizado ha aumentado los problemas de obesidad, enfermedades cardiovasculares, diabetes y cáncer, algunas de estas empresas son también dueñas de transnacionales farmacéuticas. Dichos alimentos empacados generan basura para lo cual existen transnacionales gestoras de residuos. Toda esta cadena corresponde a oligopolios respaldados por los bancos, fondos de inversión y los Estados.

1 Sitio oficial de la Red de Mercados Agroecológicos Campesinos: <http://redmercadosagroecologicos.com/Sobre-nosotros/>

2 Para más información los boletines de Fedepapa están disponibles en: <https://fedepapa.com/boletines-regionales/>



Por otro lado, tan graves como el hambre y la desnutrición son los problemas de salud y las tasas de mortalidad (OMS, 2020). Según la FAO (2014), más del 70 % de los campesinos del mundo viven en extrema pobreza y sufren desabastecimiento de alimentos; promover la producción diversificada de alimentos por los agricultores y conectarlos con mercados locales es una necesidad apremiante.

Repensar el derecho a la alimentación en Colombia implica muchas aristas, como advierte Ramírez (2020) la creación de un sistema de garantías progresivas de este derecho en Colombia sería un hito y, además, esto hace parte del marco de implementación de los Acuerdos de Paz. Para ello, será necesario reorientar la política alimentaria, reconocer a todos los actores, motivar transformaciones institucionales y tener en cuenta la delgada línea entre seguridad y soberanía alimentaria al analizar los proyectos vigentes.

## Soberanía o seguridad alimentaria

Las políticas de *soberanía* y *seguridad* alimentaria tienden a considerarse como sinónimos, pero son totalmente diferentes. Vía Campesina (Fergal, 2018) concibe *soberanía alimentaria* como el derecho humano a definir los sistemas alimentarios y agrícolas para satisfacer el hambre con alimentos suficientes, saludables, ajustados a la cultura y obtenidos a través de métodos sostenibles y ecológicos. En contraste, la *seguridad alimentaria* deja abierto quién produce y controla los medios y permite monocultivos, importaciones kilométricas, uso de agrotóxicos, aditivos alimenticios y multiempaques, entre otros.

*La soberanía* da lugar al debate necesario sobre poder, libertad, democracia, igualdad, justicia, sostenibilidad y cultura; mientras la *seguridad* contribuye a que se incrementen las brechas sociales, empobreciendo aún más a los

campesinos. Para la *soberanía* los alimentos deben ser integrados en contextos sociales, ecológicos, culturales y locales como fuentes de nutrición, subsistencia, significado y relaciones; para la *seguridad* son mercancías comestibles, no alimentos, priman los costos, precios y ganancias.

Reflexiones mucho más holísticas y complejas hacen parte del pensamiento latinoamericano, con visiones que invitan a decolonizar el pensamiento en miras al bienestar conjunto, por ejemplo, el término *suficiencia* se refiere a sembrar de todo para comer de todo, *Ayllupi Sumac Kaw-say* (vivir bonito en familia) (Valladolid, 2014) y *autonomía* al derecho de cada comunidad a controlar su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, en armonía con los demás seres y con las generaciones venideras (Morales, 2012).

## Reflexión final

Colombia carece de un programa agropecuario sólido y coherente para el campo; se percibe una altísima corrupción y gran parte de los gobernantes ignoran las problemáticas del campo. Sin embargo, la proclamación del Año Internacional de la Agricultura Familiar en 2017 y el Decenio Internacional de la Agricultura Familiar 2019-2028 (FAO, 2019) representan oportunidades para la agricultura familiar y comunitaria agroecológica.

Los agricultores y académicos, trabajando unidos por la soberanía alimentaria, lograron en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la aprobación de la Resolución 000464 de diciembre de 2017 por la cual “se adoptan lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria”. La apuesta es avanzar a una ley de la república con los apoyos suficientes para su implementación. Se propone la soberanía alimentaria y la agroecología como el marco por medio del cual el Estado colombiano está llamado a brindar tranquilidad a consumidores y productores, pues la seguridad resulta una alternativa peligrosa e incierta, evidenciada durante la pandemia.

Solamente en 2020, gracias a una larga querrela jurídica emprendida por los campesinos de Inza-Tierradentro, el Dane realizó una encuesta de cultura política a nivel nacional, cuyo resultado señaló que cerca de un tercio de la población nacional se reconoce campesina, cifra nada despreciable para impulsar políticas y programas contundentes y tomar medidas para enaltecer la función social de la agricultura familiar. El campo clama por acceso a la educación de calidad, oferta cultural, salud, vías, comunicación y posibilidades para obtener tierra. El país necesita investigación, legislación y una reforma agraria que dignifique y tenga en cuenta al campo, valore el aporte de las mujeres y ofrezca futuro a sus juventudes.

## Referencias

- Boas, T. C. y Gans-Morse, J. (2009). Neoliberalismo: de la nueva filosofía liberal al eslogan antiliberal. *St Comp Int Dev*, 44, 137-161. <https://doi.org/10.1007/s12116-009-9040-5>
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2014). *Informe de la Organización para la Agricultura y la Alimentación*. Recuperado de <http://www.fao.org/cfs/home/activities/smallholders/en/>
- Fergal, A. (2018) *¡Soberanía alimentaria ya! Una guía por la soberanía alimentaria* (María del Pilar Roda Diez, trad.). Recuperado de <https://bit.ly/3qxMqoW>
- Morales, J. (2012) *La soberanía y autonomías alimentarias en Colombia*. *Revista Semillas*. Recuperado de <https://www.semillas.org.co/es/la-soberan>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020) Diez datos sobre obesidad. Recuperado de <https://www.who.int/features/factfiles/obesity/es/>
- Porkcolombia (2019). *Estadísticas interactivas*. Recuperado de [www.miporkcolombia.co](http://www.miporkcolombia.co)
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Resolución 000464 de diciembre de 2017*. Recuperada de <https://bit.ly/2IhOH6q>
- Vanegas, H. (2020). *Fenalce reclama por petición de rebaja al arancel del trigo y del maíz*. Recuperado de <http://fenalce.org/archivos/boletin-marzo-2020.pdf>
- Valladolid, J. (2014) *Crianza andina de las chacras y la suficiencia alimentaria*. *Leisa Revista de Agroecología*, 30(4), 13-16. Recuperado de <http://www.leisa-al.org/web/images/stories/revistapdf/vol30n4.pdf>
- Velásquez, C. (2013). *Análisis de las importaciones de carne de cerdo y sus subproductos en el mercado porcícola colombiano: una mirada a la luz de los tratados de libre comercio*. Recuperado de <https://bit.ly/3geMsgU>

# Reflexión sobre la implementación del Plan Nacional de Vacunación (PNV) en población indígena

Xiomara Rojas

Magíster en Salud Pública y Desarrollo Social  
Asesora del Centro de Pensamiento “El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida”  
xiomyrojasr@gmail.com

Katya Corredor Pardo

Profesora asistente de la Universidad Nacional de Colombia  
Centro de Pensamiento “El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida”  
kacorredorpunal.edu.co

Para los pueblos indígenas de América Latina los procesos de vacunación constituyen un desafío tanto en territorios urbanos, rurales y remotos por lo cual debe existir procesos de concertación con las autoridades indígenas, acorde con los modelos de salud intercultural (OPS, s. f.), el reconocimiento de las prácticas de cuidado culturalmente congruentes es relevante, lo que permite reconocer los escenarios posibles para disminuir las barreras existentes en los mencionados procesos (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe s. f.).

Históricamente, la vacunación se ha reconocido como una estrategia exitosa con relación a la prevención de enfermedades infectocontagiosas y sus implicaciones en la población tiene repercusiones no solo desde lo epidemiológico sino en los ámbitos social, comunitario y familiar (OMS y OPS, 2020).

Los aspectos considerados son parte esencial para reconocer los desafíos de implementación de plan nacional de vacunación (PNV) en las comunidades indígenas, ya que es necesario considerar cómo se recogen elementos constitutivos de salud intercultural y la organización de los sistemas de salud propios de los pueblos y comunidades étnicas en el territorio nacional, lo que supone reconocer la articulación en el sistema de salud convencional e indígena para generar procesos de atención esperados y

posibles frente a las creencias culturalmente aceptadas (no solo las relacionadas con vacunación), y así disminuir el choque intercultural y las posibles brechas relacionadas con la implementación, en general, de medidas sanitarias, en diferentes niveles de atención acorde con las directrices del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (Sispi), definido por el Decreto 1953 de 2014. Este conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos se sustentan en una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho sistema, en armonía con la madre Tierra y según la cosmovisión de cada pueblo.

El Sispi es integral y se desarrolla en el marco del derecho fundamental a la salud, y está supeditado al Ministerio de Salud y Protección Social y se articula, coordina y complementa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Es pertinente resaltar que el Sispi debe garantizar acciones de salud pública para los pueblos indígenas, lo cual promoverá condiciones de bienestar para las comunidades indígenas; por lo tanto, avanzar de manera articulada entre las comunidades indígenas y el Ministerio de Salud en el Sispi permitirá consolidar en el futuro la implementación de su propio sistema de salud y dentro de este integrar procesos de vacunación para esta población.



Con relación al actual al PNV y la articulación con la medicina tradicional y ancestral es necesario establecer las metas de vacunación propias para cada comunidad indígena acorde con las características del territorio, los saberes ancestrales, las características de la población, la cosmovisión, los procesos de apoyo organizativo, sociocultural y de fortalecimiento de la medicina tradicional u otros componentes del Sispi.

Lo expuesto, permite evidenciar tal como lo plantea el Ministerio de Salud (2014), la necesidad de reconocer las diferentes condiciones culturales, autóctonas, de cada una de las visiones y libertades que tiene cada persona dentro de las comunidades, por ende, es imperativo reconocer la cosmovisión de los sistemas tradicionales de salud y los modelos de salud intercultural en los 103 pueblos indígenas del país y los principios que los rigen con relación a la concertación, complementariedad, autonomía (Eyzaquirre, 2016). Esto es un reto no solo para el personal de salud sino, en general, para los líderes de las comunidades, quienes ayudan a coordinar los procesos en los territorios tal como lo sostiene el Ministerio de Salud y Protección Social (2021).

Teniendo en cuenta la actual emergencia sanitaria, la Ley 2064 de 2020 declaró de interés general la estrategia

para la inmunización de la población colombiana contra la covid-19 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021) y estableció que las vacunas deben ser priorizadas para los grupos poblacionales que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la estrategia de vacunación adoptada, la cual incluye, por supuesto, la inmunización de los pueblos indígenas. Esto se convierte en un gran reto y oportunidad para preservar la salud de esta población integrando, en lo posible, su propio sistema de salud en esta estrategia. Aunado a lo anterior, el Decreto 109 de 2021 contempló la unificación de fases y etapas de priorización, según las condiciones de georreferenciación de determinadas comunidades o poblaciones especiales para garantizar la vacunación de la totalidad de la población.

Aunque el plan nacional de vacunación hace énfasis en poblaciones indígenas y en poblaciones afrocolombianas, los criterios para la inmunización de estas poblaciones deberán unificarse, buscando la inmunidad de rebaño con la vacunación del 70% de los colombianos que integre a esta población. Respetando así las diferentes condiciones culturales, autóctonas, visiones y libertades que tiene cada individuo para recibir el visto bueno de la subcomisión de salud de pueblos indígenas y de delegados de organizaciones indígenas.

Existen varios desafíos para la implementación de la estrategia en esta población ya que, en primer lugar, se requería un biológico de una sola dosis para las comunidades que decidan incluirse en el plan, ya que por el entorno donde habitan se correría el riesgo de no encontrar al individuo nuevamente. El proceso avanzará con más rapidez dependiendo de la ubicación de los grupos poblacionales y de acuerdo con la proximidad a los cascos urbanos, existen mayores complejidades en las regiones con alta ruralidad donde se tendrían que realizar mayores esfuerzos para que las vacunas lleguen allí, por lo cual es necesario plantear un procedimiento especial para aplicación de biológicos en zonas rurales y dispersas donde se encuentran las comunidades indígenas. El procedimiento deberá describir el orden de las actividades, las rutas y los responsables de la implementación, los mecanismos de priorización y participación de las diferentes comunidades dentro del PNV, para implementar la vacunación de acuerdo con la disponibilidad del biológico y del recurso humano dispuesto para tal fin.

Igualmente, es necesario incorporar el enfoque étnico-indígena al PNV, en el marco del Decreto 109 de enero de 2021, para ello, además, se requiere la revisión del proceso para identificar y generar los listados o bases de datos de la población priorizada en las etapas 2 (médicos tradicionales, sabedores ancestrales, promotores de salud propia) y etapa 3 (guardia indígena) del PNV.

Aunque, se debe respetar la decisión de las comunidades indígenas que no tengan interés en la vacunación, sin embargo, existirá el temor que, tras la vacunación de gran parte de los colombianos, quede un grupo considerable de personas susceptibles que se puedan convertir en focos de contagio y riesgo de alta mortalidad, lo que afectaría significativamente la sobrevivencia de los pueblos indígenas en los diferentes territorios.

Tal como se han planteado en otras experiencias, el diálogo intercultural es uno de los aspectos claves para la

prevención, detección y tratamiento de enfermedades en las comunidades indígenas, por ejemplo, la tuberculosis. Son evidentes los avances en materia de diálogo intercultural en todas las regiones en Colombia acorde con el contexto, los aspectos sociodemográficos, los líderes y las formas ingeniosas como los participantes de los proyectos lidian con las restricciones culturales, físicas, políticas y presupuestales que deben vivir. La estrategia y sus resultados ya son parte de los logros sociales de las comunidades con otras enfermedades y las autoridades de salud, por ello, esto no es nuevo, razón por la cual, con la situación actual, se deben reconocer las diversas experiencias que permiten asegurar las trayectorias de cuidado basado en los aspectos culturales, sociales propios de cada región en nuestro país como parte del diálogo de saberes tradicionales, populares, ancestrales y científicos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021).

Ya se han documentado dentro del proceso e intervenciones previas fases tales como diálogo intercultural, gestión local, trabajo interprogramático, alianzas público-privadas y sostenibilidad del trabajo conjunto a partir del uso de geoprocusamiento para el desarrollo de la atención primaria de salud (OPS y Ministerio de Salud y Protección Social, 2009), que se pueden considerar en el momento histórico que atraviesa Colombia.

En esa línea, considerando que esta población es de gran importancia en el contexto sociocultural del país y, por ende, también para el sector salud, se requiere la distribución del biológico lo más rápido posible e igualmente la planeación y definición de la estrategia de acceso y aplicación masiva de vacunas para la población indígena. Para ello, es necesario la articulación y coordinación de todos los integrantes involucrados en territorio que, de acuerdo con sus competencias, confluyen en el proceso como las comunidades y resguardos indígenas, secretarías de Salud, empresas promotoras de salud indígenas (Epsi) e instituciones prestadoras de servicios de salud indígenas

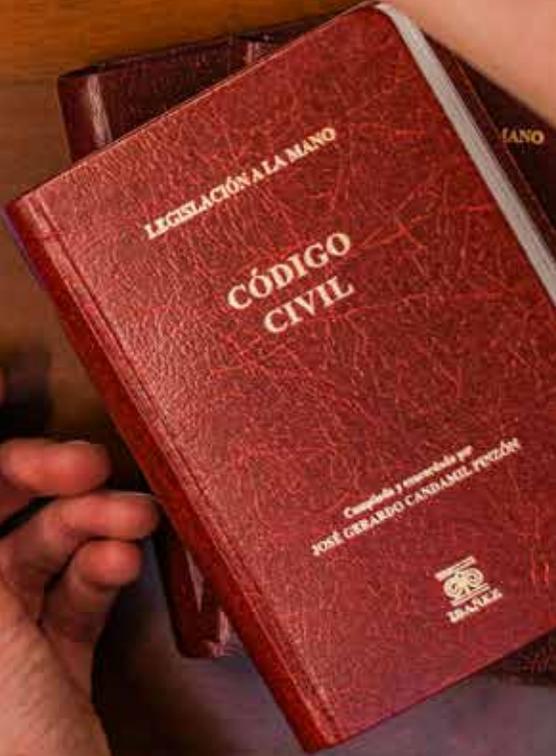
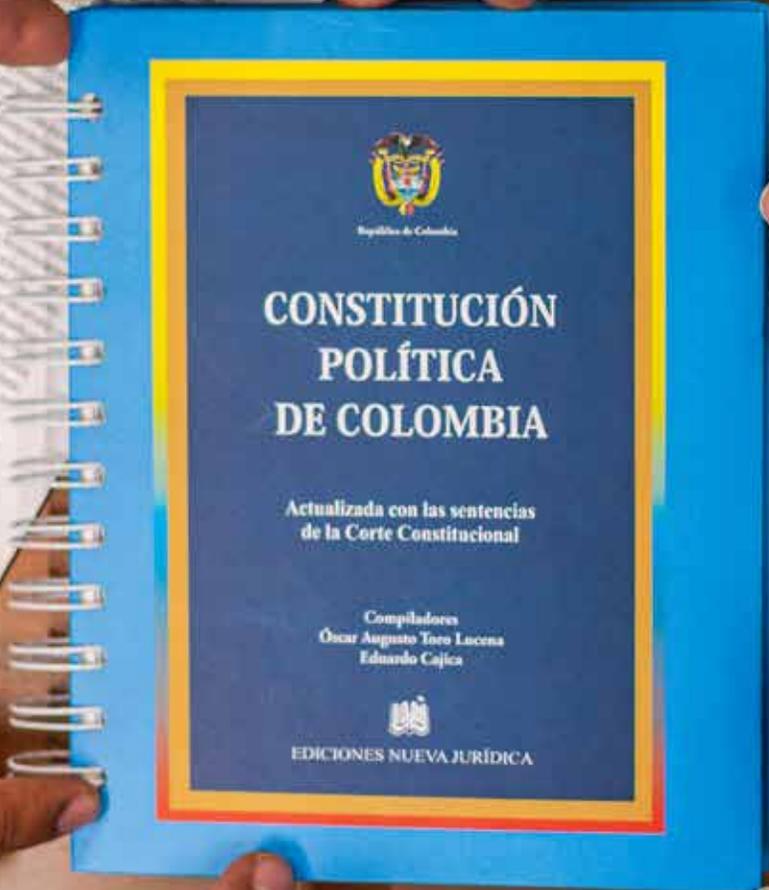


(Ipsi), los cuales deberán garantizar sus responsabilidades sin que primen intereses individuales ni políticos; además de considerar los aciertos y desaciertos que se han dado en la implementación desarrollada hasta el momento con el PNV en Colombia.

Finalmente, y teniendo en cuenta que existen comunidades indígenas en riesgo de adquirir la enfermedad, se debe dialogar y concertar la inmunización de la totalidad de la población indígena en Colombia, ya que más allá del proceso de vacunación que claramente favorecerá a las comunidades, también significará un aporte importante hacia la inmunidad de rebaño en Colombia.

## Referencias

- Eyzaguirre, C. (2016). *El proceso de incorporación de la medicina tradicional y alternativa y complementaria en las políticas oficiales de salud*. Recuperado de [https://docs.bvsalud.org/biblioref/2018/03/880047/el-proceso-de-incorporacion-de-la-medicina-tradicional-y-altern\\_CDkDGRx.pdf](https://docs.bvsalud.org/biblioref/2018/03/880047/el-proceso-de-incorporacion-de-la-medicina-tradicional-y-altern_CDkDGRx.pdf)
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (s. f.). *Próximo paso: garantizar el acceso a vacunas para los pueblos indígenas de la región*. Recuperado de [ilac.org/wp/comunicacion/filac-informa/proximo-paso-garantizar-el-acceso-a-vacunas-para-los-pueblos-indigenas-de-la-region/](http://ilac.org/wp/comunicacion/filac-informa/proximo-paso-garantizar-el-acceso-a-vacunas-para-los-pueblos-indigenas-de-la-region/)
- OMS y OPS (2020). *Protegiendo a las comunidades indígenas de la covid-19*. Recuperado de <https://www.paho.org/es/historias/protegiendo-comunidades-indigenas-covid-19>
- OPS (s. f.). *Una visión de salud intercultural para los pueblos indígenas de las Américas*. Recuperado de [https://www.paho.org/spanish/ad/fch/ca/guia\\_intercultural\\_web.pdf](https://www.paho.org/spanish/ad/fch/ca/guia_intercultural_web.pdf)
- OPS y Ministerio de Salud y Protección Social (2009). *Enfoque intercultural. Buenas prácticas en salud pública en Colombia*. Recuperado de [https://www.paho.org/col/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=1349-enfoque-intercultural-tb-indigenas&category\\_slug=publicaciones-ops-colombia&Itemid=688](https://www.paho.org/col/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1349-enfoque-intercultural-tb-indigenas&category_slug=publicaciones-ops-colombia&Itemid=688)
- República de Colombia (2014). Decreto 1953 de 2014. Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636>
- República de Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social (2016). *Oficina de Protección Social. Guía metodológica para la construcción de contenidos de los componentes e implementación del Sispi*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/guia-metodologica-sispi.pdf>
- República de Colombia (2017). *Ministerio de Salud y Protección Social Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (Sispi)*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/promocion-social/Paginas/Pueblos-indigenas.aspx#:~:text=El%20Sistema%20Ind%C3%ADgena%20de%20Salud,con%20la%20madre%20tierra%20y>
- República de Colombia. Ministerio de Salud Protección Social (2020). Ley 2064. Por medio de la cual se declara de interés general la estrategia para la inmunización de la población colombiana contra la covid-19 y la lucha contra cualquier pandemia y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=150467>
- República de Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social (2021) . *Boletín de prensa 175-2021. Líderes de comunidades, claves en la vacunación*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Lideres-de-comunidades-claves-en-la-vacunacion.aspx>
- República de Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social (2021) Decreto 109. Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vacunación contra el covid-19. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO-109-29-ENERO-2021.pdf>



ISSN: 2745-2840



2745 2844